Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

OPERATIONS DIVISION
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT
(Section 3.06, 2000 Special Report of the Provincial Auditor)

3rd Session, 37th Parliament
51 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Operations Division (Section 3.06, 2000 Special report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Division des opérations (Section 3.06, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)
ISBN 0-7794-3226-6

1. Ontario. Ministry of Environment and Energy. Operations Division—Auditing.
2. Environmental policy—Ontario. I. Title. II. Title: Division des opérations (Section 3.06, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

KEO896.O56 2002 353.3'09713 C2002-964004-0E

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
June 2002

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

2nd SESSION 37th PARLIAMENT

JOHN GERRETSEN
Chair

BRUCE CROZIER
Vice-Chair

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

JOHN HASTINGS

BART MAVES

RICHARD PATTEN

Tonia Grannum
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

3rd SESSION 37th PARLIAMENT

JOHN GERRETSEN
Chair

BRUCE CROZIER
Vice-Chair

JOHN HASTINGS

BART MAVES

RICHARD PATTEN

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

GARY STEWART

Tonia Grannum
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

CONTENTS

CONTENTS I

PREAMBLE 1

1. OVERVIEW 1
1.1. Audit Objectives and Scope 1
1.2. Overall Audit Conclusions 2
1.3. Committee's Conclusions and Recommendations 3
1.3.1. Auditee's Response to the Committee's Report 3

2. COMPLIANCE WITH ENVIRONMENTAL LEGISLATION 3
2.1. Ministry Initiatives 3
2.1.1. Report on "Managing the Environment" 3
Command and Control Enforcement 4
2.2. Certificates of Approval 5
2.2.1. Updating Process 5
2.2.2. Integrated Divisional System and New Updating Protocols 7
2.2.3. Protocols for Updating Certificates 7
Certificates for Treatment Plants 8
2.2.4. Co-operative Agreements 9
2.3. Financial Assurance 10
2.3.1. Action Plan for Financial Assurance 11
Guidelines and Strategy 11
2.4. Enforcement 12
2.4.1. Inspection Coverage 13
2.4.2. Ministry Enforcement Staff 13
Inspections for Water Treatment Facilities 13
Sewage Treatment Plants 14
Air Standards 14
2.4.3. Environmental SWAT Team 14
2.4.4. Staff Complement (1996 - present) 15
Inspections Statistics and Forecasts 17
2.4.5. Resolving Violations 21
2.4.6. Significant Versus Minor Violations 22
2.4.7 Unpaid Fines 24

3. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS 26

COMMITTEE EXHIBITS 28

APPENDIX: TABLE ENTITLED "MINISTRY OF THE ENVIRONMENT ENFORCEMENT INFORMATION (1991-2000)" 28

NOTES 29

PREAMBLE

The Provincial Auditor reported on the Operations Division of the Ministry of the Environment in section 3.06 of the *2000 Special Report on Accountability and Value for Money*. The Standing Committee on Public Accounts held hearings on this audit report on April 26 and November 8, 2001, with representation from the Ministry of the Environment. This report constitutes the Committee's findings and recommendations on the Operations Division.

The Committee extends its appreciation to the officials from the Ministry of the Environment for their attendance at the hearings; however, the Members were in unanimous agreement that the Ministry has been less than forthright in responding to certain requests for supplementary information. The Committee would like to acknowledge the assistance provided during the proceedings by the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee, and the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch.

1. OVERVIEW

Under the *Environmental Protection Act*, *Ontario Water Resources Act*, *Environmental Assessment Act*, *Pesticides Act* and other related acts and regulations, the Ministry of the Environment [MOE] is charged with a broad mandate of protecting the quality of the natural environment in order to safeguard the ecosystem and human health.

The Operations Division carries out its responsibilities by administering the Ministry's approvals and enforcement activities. It also responds to reports of pollution and spills that may have health and environmental impacts. In addition, the Division may clean up abandoned contaminated sites using funds available in the Environmental Clean-Up Fund.

The Division operates through a province-wide network of inspection, technical and investigative staff in regional, district and area offices. For the 1999/2000 fiscal year, the Division had total expenditures of $62 million and approximately 680 staff. Since 1994, the Division has reduced its staff level by over 25%.

1.1. Audit Objectives and Scope

The audit objectives were to assess whether the Ministry had satisfactory systems and procedures in place to:

- administer approvals and enforce compliance with environmental legislation;
- measure and report on the performance of the Division in contributing to the effectiveness of the Ministry in protecting the environment and human health; and
- ensure that the Division's resources were managed with due regard for economy and efficiency.

The audit did not include the Environmental Assessment or Conservation and Prevention programs, which following the Ministry reorganization, are now the responsibility of the Operations Division. These areas were covered as part of the 1997 audit of the former Conservation and Prevention Division.

1.2. Overall Audit Conclusions

The Provincial Auditor concluded that the Ministry did not have satisfactory systems and procedures in place to administer approvals and enforce compliance with environmental legislation. A number of the Auditor's observations resulted from the Ministry not having appropriate systems and/or information to properly support the Division's inspection and enforcement activities. The Auditor's major concerns included the following:[1]

- The Ministry's systems were inadequate for assessing whether and to what extent the over 220,000 Certificates of Approval issued since 1957 needed to be updated.
- Over $90 million in financial assurance, such as cash or collateral, was not obtained from facility operators as required under legislation and Ministry policy.
- A reduction in staff of 25% over the last four years had contributed to a 34% decrease in the number of Ministry-initiated inspections conducted per year. Further, the Ministry identified significant violations in 31% of the inspections conducted. The Ministry relied extensively on facility operators to comply voluntarily rather than impose stringent enforcement measures, such as issuing control orders or laying charges. In addition, the Ministry did not appropriately follow up on many violations to ensure that deficiencies had been corrected.
- Environmental fines imposed on violators have averaged $1.5 million per year. Over $10 million in fines accumulated over many years have remained unpaid. The Provincial Auditor concluded that in order to more effectively enforce payment and environmental legislation, the Ministry needs to more aggressively advise operators that it will use its statutory authority to suspend their operations.
- The Ministry typically learned of contaminated sites only after serious harm to the environment had already occurred. This made it difficult to hold facility operators responsible for the damages where significant clean-up costs were required and long time periods had elapsed. The Provincial Auditor concluded that the Ministry needed to develop a strategy for early identification of high-risk contaminated sites to allow for better planning and prioritization of clean-up efforts.

The Provincial Auditor concluded that to demonstrate progress in managing the environment, the Ministry needed to measure and report on its performance in a comprehensive and objective manner. The Ministry responded that the Operations

Division has initiated an aggressive in-depth review of its practices and procedures and is actively implementing action plans.

1.3. Committee's Conclusions and Recommendations

The Standing Committee on Public Accounts endorsed the Provincial Auditor's recommendations in the 2000 audit report on the Operations Division and recommended their implementation by the Ministry of the Environment. Commitments were received from the Ministry in support of the Provincial Auditor's recommendations, and action has been taken to resolve certain shortcomings in the Division. The Committee has prepared follow-up recommendations in this report, based on its findings at the April and November 2001 hearings, and the supplementary information provided by the Ministry in response to the Committee's enquiries.

1.3.1. Auditee's Response to the Committee's Report

The Standing Committee on Public Accounts requests that the Ministry of the Environment provide the Committee Clerk with a response to this report within *one hundred and twenty calendar days* of the date of tabling with the Speaker of the Legislative Assembly, unless otherwise indicated in the recommendations.

2. Compliance with Environmental Legislation

2.1. Ministry Initiatives

The Ministry has moved in several key areas, which include rigorous inspections, self-monitoring and compliance reporting for municipal water treatment plants; a strategic environmental SWAT Team; tougher penalties and a renewed emphasis on mandatory compliance; and more comprehensive information management systems.[2]

Committee Hearings

2.1.1. Report on "Managing the Environment"

In January 2001 a Consultant to the Ministry released a report entitled *Managing the Environment* (the Gibbons Report). The Consultant's mandate was to provide, among other related matters, an independent review of best practices with respect to how environment departments in other jurisdictions meet current challenges and execute their various management responsibilities.[3] Although this report was referred to during the hearings, it was not on the Committee's agenda and therefore it was not dealt with in detail. However, the Committee made general references to this report during its consideration of the Operations Division. The Ministry has concentrated on long-term planning to ensure that strategic shifts are taken to address environmental issues in the future.[4] Specifically, the province has adopted a comprehensive approach, working across all ministries to

ensure consistency on environmental matters in all decision-making.[5] The objective is to encourage industry to move beyond minimum standards toward continuous improvement, and better end results.[6] For example, telephone help-lines and sector specialists will assist firms in providing information in plain-language on such matters as the interpretation of regulations.[7]

Command and Control Enforcement

The Committee enquired about the Ministry's rationale for, and the potential impact of the government's redefinition of the former monitoring structure.[8] Specifically, the Ministry was asked why it is moving away from the "command and control" approach. The Gibbons Report, according to the Ministry, is clear that command and control enforcement is an essential baseline and that it will be maintained.[9]

> The [Gibbons] report and all of our [Ministry] analysis showed that command and control as a base is absolutely essential; that enforcement that's seen, enforcement that's credible, enforcement that's fast is an absolutely essential part of any program. What the report spoke to is that, in and of itself, it's insufficient. We need to go beyond to get to continuous improvement. We can't wait until the next standard for the next chemical is developed. We need to get companies working before standards are developed to move into continuous improvement, to continually decrease the concentrations of contaminants that are out there.[10]

Therefore, the current baseline approach will continue to be used; for example, to move beyond single chemical into multi-chemical enforcement, and beyond arbitrary municipal boundaries to meaningful boundaries that make good environmental planning sense, such as watershed management.[11]

Access to Environmental Data

One of the elements from best-practices jurisdictions was the capacity to effectively marshal information through informed, effective decision-making by government and other stakeholders. The Ministry noted the transparency of information and decision-making, permitting public access, for example, to a firm's Certificate of Approval and compliance records.[12]

The Ministry has new investments in technology to provide more information to the public, in a Web-based approach, on a real-time basis.[13] The *e.NVIRO-NET* system's first principle is that information is public.[14] The new technology provides information on the air-quality index, an e-mail account for individuals

requiring standard environmental information for their community, and compliance information on individual water treatment plants.[15] Now individuals are able to generate environmental reports and to evaluate impact on a personal level, in conjunction with information from third-party audits.

2.2. Certificates of Approval

Under the *Environmental Protection Act* and the *Ontario Water Resources Act*, a Certificate of Approval is required from the Ministry for any facility that discharges contaminants into the environment. Certificates of Approval document site-specific requirements, including a description of the undertaking, the engineering principles of the site, system or process, and the controls and contingencies.

2.2.1. Updating Process

Certificates of Approval generally do not have expiry dates or renewal requirements. The Provincial Auditor found that the Ministry did not have an adequate system in place to review the terms and conditions of the existing Certificates of Approval to ensure that they meet current environmental standards.

Over time, there have been many amendments to legislation and Ministry policies and guidelines. These have resulted in more stringent conditions attached to Certificates of Approval that require greater accountability and due care by the owner or operator of a facility.

Ministry management advised the Provincial Auditor that updating existing approvals would involve a significant workload and expense for facility operators and the Ministry. Generally, the Ministry's approach has been to apply changes only to new Certificates of Approval or to certificates being amended when facilities or sites initiate any adjustments to their process or structure.

Consequently, many owners and facilities were operating with Certificates of Approvals that did not meet current standards for such approvals, and there were inconsistencies between site operators functioning under similar conditions. The Provincial Auditor concluded that a system for updating approvals, where deemed necessary, would help ensure that legislative and Ministry requirements are being applied consistently, and that existing systems are operating as originally intended. Ministry management initiated an internal assessment of its approval process to evaluate different approaches for ensuring that Certificates of Approval are updated to reflect current conditions. The Provincial Auditor recommended that the Ministry should take several steps to ensure that the existing Certificates of Approval reflect current environmental standards, where required, and are being applied consistently.

The Ministry is in agreement with the Provincial Auditor's recommendation. The Program Effectiveness Review is to develop options to ensure that Certificates of Approval are current and updated. Reviews of priority sectors, such as water and hazardous waste, have already been undertaken or are in progress to improve the

currency, accuracy and compliance of certificates. The Integrated Divisional System (IDS), once fully implemented, will enable the Ministry to assess, over time, the extent to which Certificates of Approval need to be updated.

Committee Hearings

The Ministry has put the Provincial Auditor's recommendations into the annual planning process and established timelines for various projects. For example, individual deadlines have been set for updating Certificates of Approval.[16]

In addition, the Ministry has several initiatives related to the issuance of Certificates of Approval, addressing matters identified by the Provincial Auditor. These include the following:[17]

- changing the way in which Certificates of Approval are issued and amended. The goal is to ensure that certificates are up-to-date and accurate, and that site operators comply with the terms;
- the Program Effectiveness Review will develop options to ensure that Certificates of Approval are current and updated (see Exhibits 02/01/047 and 02/01/057). The terms of reference for the Review incorporate the Provincial Auditor's recommendations. The report was completed in April 2001, and a detailed implementation plan to ensure the currency of Certificates of Approval will be developed by April 2002. A plan is being developed for facility priority groups, using a risk management approach, to identify the greatest potential impact on human health and the environment. The planning document will include the number of strategically selected facilities (within the priority groups) that require updated Certificates of Approval. In addition the Ministry is implementing a "field alert" program (field inspections) to trigger Certificate updates.[18]
- the review of priority sectors, including water and hazardous waste, to improve certificates' currency, accuracy and compliance. Approvals for municipal water treatment plants will now be consolidated into a single-site document that will be reviewed and renewed within a three-year cycle;
- completion of extensive research on best practices in other jurisdictions as part of the Program Effectiveness Review. The Review team considered approval practices in seven other jurisdictions, including the U.S. (Environmental Protection Agency), Alberta, Quebec and Michigan;
- considering periodic reviews ranging from every three to 10 years. The review frequency is dependent upon the effects on human health and the environment; and
- consideration is being given to setting expiry dates for various approvals, reviewing the internal auditing process, and using third-party reviews.

There have been approximately 75 full-time Ministry staff positions directly involved in the processing of Certificate of Approval applications over the past 5

years. An additional 25 full-time positions have been involved in updating the water treatment facility Certificates of Approval.[19]

2.2.2. *Integrated Divisional System and New Updating Protocols*

During the audit, the Ministry was in the process of designing and developing a new computerised Integrated Divisional System (IDS). When fully implemented, the new system is expected to improve the information needs and efficiency of the Division by enabling key environmental data to be shared between branches and Regional and District offices. The system would also replace the many separate systems that are in place, including the ones used in processing new approvals, and monitoring and tracking pollution incident reports.

At the time of the audit, it was noted that the IDS project was delayed and was experiencing cost overruns. During the audit, the Division was in the process of renegotiating its agreement with the contractor, including the completion dates, clarifying the original scope of the project, and enhancing the original design.

The Provincial Auditor recommended that to facilitate the efficient and effective delivery of the Division's programs, the Ministry should ensure that the remaining portions of the IDS are completed in a timely and cost-effective manner, in accordance with required approvals. In response, the Ministry indicated that at the time of the audit, the IDS was experiencing delays and cost overruns due to a vendor/sub-contractor dispute. Subsequently the Ministry indicated that the project was progressing and that the vendor would deliver the system for the original price of $2.9 million. Management Board approval to proceed with this project has also been obtained. Any extra cost to the IDS project will either be allocated from within the Ministry or a new Management Board submission will be made.

Committee Hearings

The Ministry explained that the IDS project is central to the improvements to update Certificates of Approval. It is a consolidated database for the Operations Division that includes data on instruments, incidents, inspections, investigations and prosecutions. IDS was designed to enable the Ministry to assess, over time, the extent to which Certificates of Approval need to be updated. The first phase of IDS, dealing with the Certificate of Approval process, went on-line in October 1999.[20]

2.2.3. *Protocols for Updating Certificates*

By April 2002 the Ministry will have new protocols for updating Certificates of Approval, for example:

- under the new drinking water protection regulation, approvals for municipal water treatment plants will now be consolidated into a single-site document that the Ministry will review and renew every three years (also see S. 2.2.4. on this topic);

- the implementation of a comprehensive, site-wide air approvals program. The Ministry has three pilot projects in place at General Motors, Cooper-Standard Automotive and Rockwell Automation. A protocol for documenting compliance with site-wide air standards was first developed in 1998. Approximately 100 consolidated air approvals were issued in 2000. As of March 1, 2001, any facility applying for a new or amended approval, in which a contaminant reaches one quarter of its health-based standard or half of its non-health-based standard, will be required to consolidate all existing approvals; and
- the implementation of a pilot program to promote comprehensive, site-wide approvals and consolidated Certificates for wastewater. As of April 2001, any application for a sewage or sewage treatment facility that meets a set of predetermined criteria will require a comprehensive, site-wide Certificate of Approval.[21]

Certificates for Treatment Plants

During the hearings, the Ministry updated the Committee on aspects of its inspections and Certificates of Approval for sewage and water treatment facilities, hazardous waste, and air standards. The review of priority sectors, such as water and hazardous waste, is to improve the currency, and accuracy of Certificates, and and overall compliance levels.

Under the drinking water protection regulation, each municipal water treatment plant will be issued with a new Certificate of Approval this fiscal year. Approvals for municipal water treatment plants are to be consolidated into a single-site document, with review and renewal on a three-year cycle. The Ministry will review each Certificate, consolidate the approvals and issue new Certificates.[22] The Ministry deadline for having water treatment plants upgraded and all Certificates up-to-date is December 2002. However, some upgrades will require significant capital works, which could affect the December 2002 deadline in some cases.[23] Reviews of 137 Certificates of Approval have been completed for hazardous waste. The updating process includes a review of the information systems, and consideration of other jurisdictions.[24]

Committee Recommendation

The Committee noted that steps were required to ensure that Certificates of Approval reflect current environmental standards and that the application process is consistent. The Ministry indicated that it will have the IDS consolidated database in place to assess Certificates of Approval, and that the new protocols will assist in updating these documents.

The Committee therefore recommends that:

1. **The Ministry of the Environment should conduct an assessment at the earliest possible time of the Integrated Divisional System (IDS) to determine whether it will enable MOE staff to address the following**

matters relating to Certificates of Approval: the System's ability to determine whether Certificates need to be updated with new conditions and requirements; the establishment of action plans with timetables when Certificates require updating; and whether the updating of Certificates is completed in a timely and efficient manner.

On the completion of its assessment of the IDS database, the Ministry should report to the Standing Committee on Public Accounts on the overall impact, and its detailed plans for updating Certificates of Approval.

2.2.4. Co-operative Agreements

The consolidation of Certificates of Approval entails reducing several such documents for a given facility to a single Certificate, with a continuous improvement target in a Co-operative Agreement. According to the Ministry, consolidation will improve the management of the approvals activity and allow both the facility and the Ministry to reduce overall administration time, focusing directly on compliance. Also, it will create a platform for the updating of the Certificate.[25] Innovations have been made to simplify administration and to ensure transparency; for example, by having compliance and reporting information available electronically.[26]

Firms are required to sign on to continuous improvement commitments under co-operative agreements to reduce the overall contamination to the environment. The integration process to achieve continuous improvement over minimum reduction targets, and the options available when a consolidated agreement is no longer in force, are currently under negotiation.[27]

According to the Ministry, if a company does not comply with the provisions of a co-operative agreement, the flexibility provided under this arrangement could be withdrawn.[28]

> . . . in a co-operative agreement, what we [MOE] end up getting back is full transparency and then a step further than that. We ask that you [company] sign on to continuous improvement, that you legally sign this binding contract that you're going to reduce the overall contamination to the environment by 5%, perhaps 10% per year, and it continues and it continues. If a company doesn't live up to those provisions in the co-operative agreement, the co-operative agreement comes undone and they lose the flexibilities they have gained.[29]

The precise minimum targets to reduce overall contamination by a specified percentage in future Co-operative Agreements are to be established in

regulation.[30] Finally, as the Ministry's contract deliberations were incomplete at the time of the hearings, it was not possible to address sanctions for Co-operative Agreements.[31] It is anticipated that these matters will be resolved in 2002.

Committee Recommendation

The Committee recognizes the essential role of the Co-operative Agreement in the broad enforcement function. The early completion of this initiative is essential to the Ministry's overall performance in the management of approvals.

The Committee therefore recommends that:

2. **The finalization of the Ministry of the Environment's Co-operative Agreement format and the initiation of a pilot project should be a priority. Upon completion, the Ministry should report on its findings to the Standing Committee on Public Accounts, with attention to such matters as continuous performance improvement above minimum standards.**

2.3. Financial Assurance

The Ministry may require, as a condition of approval, that facility operators provide financial assurance, such as cash or a letter of credit, as security. The purpose of financial assurance is to indemnify the Ministry against losses such that funds are available, if needed, for rehabilitating or cleaning up sites should the operator be unable or unwilling to do so. The Ministry has established policies that identify higher-risk activities for which financial assurance is a mandatory requirement, for example, private landfill sites, and those for which it can be required at the discretion of the program director. The policies also outline procedures, primarily based on risk, for calculating the amount of security required. As of March 31, 2000, the Ministry held approximately $98 million in securities.

The Provincial Auditor concluded that the Division's controls over obtaining financial assurance for approvals were inadequate and posed significant financial risk to the province should companies fail to meet their obligations or become insolvent. The Provincial Auditor recommended that the Ministry should take steps to minimize financial risk to the province relating to environmental clean-up costs.

In response, the Ministry indicated that there are deficiencies in the collection of financial assurance requirements, and corrective action has been implemented. The Ministry is undertaking a review of its financial assurance policy and an action plan to rectify outstanding financial assurance requirements is now in place.

Committee Hearings

Financial assurance provisions are attached to Certificates of Approval to provide funding for future cleanups and the long-term care of facilities, such as landfill and contaminated sites.[32] Several hundred Certificates of Approval were examined and it was reported that there was an outstanding amount of financial assurance, in the order of $90 million. The Ministry undertook a review, based on the Provincial Auditor's findings.

2.3.1. Action Plan for Financial Assurance

The Ministry assured the Committee that there is an action plan to deal with the financial assurance matter identified by the Provincial Auditor. It contains the following initiatives:

- improved administrative procedures to ensure that financial assurance requirements are met;
- a review of the existing financial assurance policy, including an assessment and update of appropriate forms of security; and
- the implementation of a plan to collect outstanding funds through an improved data management system. This plan will identify the amount of financial assurance due, the dates and the Certificates included.[33]

The Ministry reviewed 553 Certificates of Approval with financial assurance requirements and concluded that 116 could be deficient and delinquent.[34] Each of the deficient certificates was reviewed and of that group, 53 either no longer required the financial assurance because the companies were not in business or they were in compliance with the financial assurance requirements. There are 60 outstanding delinquent Certificates of Approval holders, and the Ministry is holding discussions with these firms to ensure that the financial requirements will be met expeditiously.[35]

The Ministry has met with non-compliant certificate holders to negotiate the terms and conditions for the submission of their financial assurance (see Exhibits). The Ministry reported in October 2001 that approximately $9 million has been collected during the follow up program and that approximately $2 million is outstanding from Certificate holders.[36]

Guidelines and Strategy

The Compliance Assurance Strategy is one component of the Ministry's overall compliance and enforcement regime, promoting environmental legislation. In addition to financial assurance requirements, new applications must address staff training and applicant standards (see Exhibits). The amended Financial Assurance Guideline will establish criteria for the type of assurance required and a formula will determine the amount required.

Committee Recommendations

Financial Assurance

The Committee noted that the Ministry has taken several steps to rectify the Provincial Auditor's concerns. It has taken corrective action in financial assurance administrative procedures to ensure that financial assurance requirements are met. In addition, the Ministry has initiated a review of its financial assurance policy, including forms of security, and an action plan to rectify outstanding financial assurance requirements has been implemented. Also, as noted, several million dollars have been collected, and MOE is pursuing outstanding accounts.

Although the Ministry's initiatives will result in an enhanced level of financial assurance for the immediate future, monitoring is required over the long term to ensure minimal financial risk from environmental clean-up costs.

The Committee therefore recommends that:

3. **The Ministry of the Environment's Financial Assurance Policy should be amended to ensure that past deficiencies in the collection process have been corrected and that the level of financial assurance is adequate to safeguard the environment of the future. For example, a facility engaged in polluting should be held financially accountable. These steps would enhance the level of financial security over the long-term.**

Corporate Financial Liability

Steps are required to minimize the financial risk to the province in the event that a firm is not able to meet its financial obligations and/or becomes insolvent. Regular MOE management reviews of Certificates, using the Integrated Divisional System, will help to identify potential corporate problems in which the province may be required to assume liability for environmental cleanups.

The Committee therefore recommends that:

4. **The Ministry of the Environment should minimize the potential financial risk to the province, prior to issuing a Certificate of Approval by establishing required levels of financial assurance for various categories of firms.**

2.4. Enforcement

The *Environmental Protection Act* is the Ministry's primary legislation providing powers and duties to environmental officers for abatement activities which include measures to control, prevent, reduce or eliminate pollution sources, including enforcement. Over 20,000 pollution occurrences are reported to the Ministry annually, and each year approximately 1,000 formal investigations are initiated as a result of abatement activities. Penalties can include issuing summary convictions for lesser offences or seeking larger penalties as specified in the Act for significant violations.

2.4.1. Inspection Coverage

Inspections are an important means of assessing a facility's level of compliance with legislative requirements and play a key role in promoting voluntary compliance. The Ministry provides guidelines for Ministry-initiated inspection activities to District and area offices.

The Ministry had a well-defined process in place for allocating available staff resources to ensure that the types of facilities inspected were based on priorities of highest risk. However, there has been a significant reduction in Ministry-initiated inspections since 1996. The Provincial Auditor concluded that the Ministry should consider expanding its inspection activities to more effectively meet its legislative responsibilities, and recommended that the Ministry should explore options and develop procedures for significantly increasing its inspection coverage. The Ministry responded that it will strategically target its compliance inspection and enforcement activities, while maintaining a cyclic baseline inspection function.[37]

Committee Hearings

2.4.2. Ministry Enforcement Staff

The Committee addressed the reported reduction in Ministry staff positions and the potential impact on the ability of the Ministry to fulfill its mandate in inspection coverage.[38] The Ministry confirmed that over the last decade there have been many changes in resources and staffing.

The organizational changes have not resulted in staff reductions in all instances. For example, when the Ontario Clean Water Agency was created, 980 positions were moved outside of the Ministry to the Agency. This resulted in a decrease in Ministry staffing, but it remained as a government function with staffing in an agency.[39] However, the Ministry acknowledged that there were staff reductions in 1994/95, 1995/96 and 1996/97. The Ministry explained the nature of the cuts in recent years:

> The focus of those [MOE] cuts was initially to focus on our administrative and technical staff. The core business of the Ministry, the front-line inspections in the Ministry, were the focus of the least amount of downsizing and cuts at that time.[40]

Inspections for Water Treatment Facilities

The Operations Division received additional resources to support the inspection of water treatment plants in 2000/2001. This funding was the equivalent of 19 Environmental Officer 2 (EO2) positions for 9 months. The water treatment plant inspections were led by qualified and experienced staff. Staff hired on contract through this initiative that had limited direct experience, were not involved in leading water treatment plant inspections. Contract staff supported the work of

more experienced staff, for example, the Senior Environmental Officers, who were undertaking the water treatment plant inspections.[41]

The Ministry received the approved funding for 68 non-permanent staff positions for the Operation Clean Water initiative. Fifty-four of those staff are allocated to inspection and enforcement activities, six for Certificates of Approval, three for certification and licensing, and five for project management coordination.[42] Funding was provided for approximately eight months for this project.[43]

The Ministry has adhered to the established work plans for water inspections. While extra resources were introduced for the inspection of the water treatment facilities, the other inspections proceeded as normal.[44] The treatment inspections staff relied on the redeployment of resources from across the Division and qualified inspectors were brought back from retirement on a short-term basis to assist with inspections.[45]

Sewage Treatment Plants

Approximately 25% of the municipal sewage treatment plant facilities are inspected annually, on a maximum cycle of four-years. For example, 176 treatment plant inspections were planned for 2000/2001, but the actual number conducted was 169. This inspection figure represents 37% of the 458 municipal sewage treatment plants currently identified to the Ministry.[46]

Air Standards

The Committee noted the new air standards and enquired if companies would be self-monitoring and the extent of provincial verification.[47] The Ministry explained that the new monitoring and reporting regulation, in the case of the electricity sector, requires companies to self-monitor and to report publicly on named pollutants.[48] The reports are based on estimates or measurements prepared by the company on emissions.[49] Industry will be subject to auditing on the monitoring information, which will in turn be made public. Also, the Ministry will be conducting audits on a random basis, which could be issues-driven.[50]

The Ministry has been required to stage its inspection work on air standards on a risk assessment basis due to the volume of inspections required. It will start with the facilities that have Certificates, and those facilities with the potential for the greatest impact on the environment and human health.[51] The Exhibits provide supplementary information on the number of convictions registered, charges and fines.

2.4.3. Environmental SWAT Team

The Ministry has enhanced its compliance strategy with an environmental SWAT Team, which was part of the Blueprint commitment to address problem sectors and polluters under an enforcement mandate using the best technology, and improved information management tools. SWAT does not conduct inspections of all companies and all sectors, but rather it has a strategically oriented approach.

The SWAT Team has a staff of 65, which includes 30 inspectors, conducting approximately 1,000 strategically targeted inspections each year. The sector-based inspections undertaken since the end of 2000 have resulted in inspections on 30 hazardous and solid waste haulers, and 40 metal and electroplating facilities. These inspections led to 29 Ministry-issued field orders.[52] The majority of companies in Ontario comply with MOE standards; however, the Ministry pointed out that from the perspective of the environmental SWAT Team's sector of operation, there is a non-compliance rate in excess of 50%.

The selection of the sectors for inspection is based on an assessment of the greatest risk to human health and the environment and a continuing dialogue with the Districts.[53] The Ministry explained the role of the Ministry's Districts in the following quote, indicating that the SWAT Team's activities are complementary:

> The Districts carry out what we call a cyclic baseline-type inspection function. What we are trying to do using the staff of the districts is to make sure that we are carrying out inspections across all of the program areas or all of the types of facilities that the Ministry regulates, and we're trying to make sure that we have a presence in all of those program areas.
>
> That's the work that's being carried out by the districts. Basically, they are doing that in order that they can assess compliance with our requirements and, where they find non-compliance, that they are able to initiate abatement action to address it. It also affords us the opportunity to do some outreach, to make sure that our regulated stakeholders are aware of any changes which may have occurred in policy or regulation. Those inspections also provide us with information which can then be subsequently used for policy development. So that goes on year after year through our District offices.[54]

After the Committee's April 2001 hearings, the SWAT Team became a permanent unit. Supplementary information on the relationship between SWAT and regular MOE inspections, the application of SWAT Team technology, and the number of inspections/issuance of orders in 2001 are provided in the Exhibits.

2.4.4. Staff Complement (1996 - present)

The Committee questioned whether the current staff levels and resources are adequate to execute the Ministry's responsibilities.[55] There has been a decrease in the staff dedicated to the inspection function and certain inspection staff have contracts ending in 2003. The Ministry explained that resources are one aspect of

the Ministry's enforcement capability. For example, adjustments are required to streamline its internal processes, which include modes of delivering programs, such as partnering with agencies on program delivery.[56]

The Ministry acquired in-year additional resources to assist in Operation Clean Water and for the SWAT Team. In total, it had approval for an additional 142 staff over the year and an additional $29 million in the budget in-year over the past year. It has fully staffed up the SWAT Team, and has managed to hire additional staff to help support the inspection function in the Operations Division.[57]

The Ministry provided the following table on the number of inspectors for the period 1995-2001, which indicates a decrease in funded staff levels from 211 to 174 over a five-year period. An additional 36 contract staff were added in 2000-2001. According to the Ministry, the reported 25% reduction in staff was across the Ministry, attributable to several categories of employees, such as program and administrative personnel.

Ministry Staff Inspectors
(Permanent and Contract Staff)[58]

Year	Number of Funded Staff Conducting Inspections	Number of Contract Staff Conducting Inspections
1995/96	211	0
1996/97	211	0
1997/98	174	0
1998/99	174	0
2000/01	174	36*

*Note: This figure includes 30 contract SWAT inspectors in 2000/01. These positions were made permanent in fiscal 2001/02. Approximately 6 retirees were brought back on contract during the summer of 2000 to assist with municipal water treatment plant inspections.
Source: Ministry of the Environment, November 8, 2001 submission to the Standing Committee on Public Accounts (Exhibit No. 02/01/057) and a February 12, 2002 telephone interview with Mr. M. Burger of MOE's Corporate Planning and Evaluation Section and Mr. S. Carrasco of MOE's Operations Division.

At the November 8, 2001 hearing, the Ministry explained that there are 229 inspectors, comprised of 174 individuals conducting inspections as part of their regular duties, and 55 dedicated to inspections only. The latter group consists of 25 inspectors with exclusive responsibility for water treatment plants, and 30 permanent staff positions with SWAT.[59] The Ministry plans to have approximately 20% of the District environmental officers time allocated to pre-planned inspections.[60]

Inspections Statistics and Forecasts

Inspections are scheduled based on a work-plan using a minimum cycle. In cases of significant non-compliance, corrective action is ordered and a facility is re-inspected the next year unless there is a specific compliance program to address deficiencies.[61]

At the beginning of fiscal year 2001-02, the Ministry received funding to proceed with the hiring of 25 additional staff members on two-year contracts, primarily for the inspection of the water treatment plants. This staff supplement has enabled the Ministry to maintain its normal cycle of inspections, and to inspect all water treatment plants each year. The Ministry's ability to continue without having to redeploy staff from other areas is dependent on the funding beyond 2003.[62]

The Ministry provided the following breakdown of Ministry compliance inspections over the past five years for the various types of facilities, including those conducted by the SWAT Team:[63]

- the total number of inspections performed has steadily increased over the course of the last three complete work planning cycles: 3827 in 1998/1999, 4182 in 1999/2000, and 4268 in 2000/2001.
- The number of person years assigned to proactive inspection activities has steadily increased over the course of the last three complete work planning cycles: 28.19 in 1998/1999, 33.32 in 1999/2000, and 43.04 in 2000/2001.
- The number of person years allocated to inspections of municipal water treatment plants has increased steadily over the past three complete work planning cycles. In 2000/2001 there were 13.13 person years allocated to municipal water treatment plant inspections, as compared to 2.36 person years in 1998/1999.
- The total number of municipal sewage treatment plant inspections performed has steadily increased over the course of the last three complete work planning cycles: 145 in 1998/1999, 158 in 1999/2000, and 178 in 2000/2001.

The Committee expressed concern over the decrease in the number of inspections from 6,820 in 1995-96 to 4,182 in 1999-2000. Following the November 2001 hearings, the Ministry confirmed in a memorandum, dated December 13, 2001, that there were 6,820 Ministry initiated inspections for the fiscal year 1995-96, which does not include smog and SWAT statistics.[64]

MOE District Level
Compliance Inspections (1995-2001)[65]

Year	Number of Inspections
1995-96	6,820
1996-97	4,953
1997-98	4,792
1998-99	3,827
1999-00	4,182
2000-01	4,268

Source: Memorandum from the Ministry of the Environment to the Standing Committee on Public Accounts, dated December 13, 2001 and a supplementary MOE submission dated October 4, 2001.

Modified Counting Basis for Inspections

The Committee requested clarification on the fluctuation in MOE inspections numbers for the period 1995-2001 and elaboration on whether these statistics are comparable year to year. According to the Ministry, MOE inspections have not been conducted on a consistent basis across the province. For example, certain inspection activities are no longer counted as such, and the Ministry's approach is described as more strategic today.

The Ministry provided the following lengthy description of its inspection statistics:

> Historically, the way in which District Office staff conducted inspections and selected facilities or activities for inspection evolved differently, based on local concerns and demands.
>
> In the mid 1990's, the Operations Division introduced the process of annual work planning. This began the movement towards a more rigorous and standardized way of planning inspection activities based on establishing priorities for the type of facilities that would be inspected. As a result, some activities previously recorded as inspections were no longer counted. For example, follow-up visits to verify the installation of equipment for facilities which had recently received a

> Certificate of Approval were no longer counted in the Ministry's inspection numbers.
>
> The Ministry also began to take a more strategic approach to the way in which it conducted inspections. This approach led the Ministry to focus its efforts on areas that would provide the greatest benefit to the environment and human health which resulted in more intensive scrutiny in some priority program areas and discontinued inspections in others. For example, the Ministry no longer conducts inspections of pleasure craft and marinas.
>
> The Ministry's use of standardized inspection forms and focus on priority areas has resulted in clearer instructions to staff regarding inspection requirements and a greater uniformity of results. This has resulted in increased time to undertake more thorough inspections. It has also created a more level playing field for the regulated community across the province.
>
> With respect to the table provided by the Ministry in my letter [Deputy Minister's] of December 13, 2001, I would like to confirm that the numbers do reflect annual inspections. What has been indicated above regarding the nature of inspections during that time period is to clarify the degree of comparability.[66]

Current and Planned Inspections

MOE indicated that it would conduct 3,944 inspections per year at the District level and 1,000 additional SWAT inspections for a total 4,944 annual inspections over the next three years.[67] The Committee noted that this level of inspection coverage is less than the 1995-96 inspection levels.

Current and Planned
Compliance Inspections
Ministry of the Environment

Ministry Inspections	Inspections 2000-01	Planned Inspections 2001-02
District Offices	4,268	3,944
SWAT Team (3.5 months of operation/2000-01)	78*	1,000
Sub Total	4,346	4,944
Smog Patrol**	4,194	4,500
Total	8,540	9,444

Source: Memorandum from the Ministry of Environment to the Standing Committee on Public Accounts, dated, December 13, 2001 and Committee *Hansard*, November, 2001: P-96.
Notes: *The SWAT unit was operational from late December through to March 2001, representing less than a three-and-a-half-month period during the fiscal year.
**The SMOG Patrol was established in the summer 1998 to provide on-road inspections of polluting vehicles.

Due to the redeployment resulting from the mandatory municipal water treatment plant inspections for 2000/01, the year-end Ministry reporting indicated that Planned Inspection Targets had not been met for the following inspection areas: Hazardous Waste Disposal Sites; 3R Facilities; Municipal Biosolids; Hauled Sewage Sites; Non MISA Dischargers; Ground Water PTTW; and Surface Water PTTW.[68]

Committee Recommendations

Inspection Coverage

The Provincial Auditor concluded that the Ministry needed to significantly increase its inspection coverage. On the completion of the audit, the Ministry had indicated that it would strategically target its compliance inspection and enforcement activities, while maintaining a cyclic baseline inspection function. As noted, the current staff complement consists of 229 inspectors. The Ministry's plans for maintaining appropriate levels of inspection coverage in the future were addressed in the supplementary material provided to the Committee by MOE (see Exhibits).

The Committee acknowledged the Ministry's commitment to enforcement; however, a level of assurance is required from the Ministry to guarantee the inspection commitment through the Ministry's District offices and the SWAT Team over the long-term.

The Committee therefore recommends that:

5. **The Ministry of the Environment should assess its risk, review, and inspection coverage for the period 2001-2003 and report to the Standing Committee on Public Accounts by June 1, 2003 on its**

corrective action to improve inspection coverage to reduce the range of environmental risks.

Compliance with Committee Requests

As noted in the preamble to this report, the Ministry of the Environment has not responded to certain Committee requests in a timely manner. In some instances, the information provided was found to be less than adequate, for example, the explanation of the number of compliance inspections conducted.

The Committee requires a high level of co-operation and support from the Ministry during Committee hearings and in reporting on audits prepared by the Office of the Provincial Auditor. The Ministry is required to co-operate with such requests under the *Legislative Assembly Act* on a timely basis. Anything less, fundamentally undermines the Committee's processes. In conclusion, the Committee does not wish to see such impediments of its work reoccur in the future.

The Committee therefore recommends that:

6. **The Ministry of the Environment should review its level of co-operation with the Standing Committee on Public Accounts, with particular attention to the quality of responses provided to requests for supplementary information. Committee enquiries should be responded to by the Ministry in a much more appropriate and timely manner.**

2.4.5. Resolving Violations

The Ministry's compliance guidelines require environmental officers to promptly assess the significance of any violation to determine whether an emergency situation exists, one that poses a potential or immediate danger to health or property. For all other situations of non-compliance, criteria exist for assessing whether voluntary or mandatory abatement activities are necessary. The Provincial Auditor concluded that more stringent enforcement is required.

Ministry guidelines allow environmental officers the option of using voluntary instead of mandatory compliance measures if the reasons for the decision are documented in an occurrence report. Voluntary compliance measures were generally used, but such decisions were rarely documented.

The Provincial Auditor recommended that in order to make enforcement actions more timely and effective, the Ministry needs to strengthen its enforcement activities. In response, the Ministry instructed field staff to pursue more aggressive use of mandatory abatement actions against violators. Training is underway for all provincial officers in the use of new enforcement tools.

Committee Hearings

The 2001 Speech from the Throne made reference to the role of a strong enforcement presence. The Program Effectiveness Review identified the need to clarify and reinforce the use of mandatory compliance measures.[69] The *Managing the Environment* report reinforced the need to maintain a strong presence, and identified significant changes in best-practice jurisdictions with respect to enforcement.[70]

The Ministry is introducing changes in the management of violations. It is placing a high priority on compliance inspections and enforcement, while maintaining regular baseline inspections.[71] Enforcement actions must be timely and effective under its strategy.[72] The new tools and regulations, and the visibility of the inspectors are central to MOE's overall enforcement strategy.[73]

The Provincial Auditor's report noted in the Ministry's response that in March 2000 MOE field staff began to pursue the more aggressive use of mandatory abatement options, such as field orders that specify actions and completion dates. According to the Ministry, its commitment to enforcement is demonstrated in the number of charges laid (which includes the *Smog Patrol* statistics), and convictions and fines issued in 1999 and 2000. The charges laid increased by 51% in 1999 over 1998 levels, and 48% between 1999 and 2000. Convictions increased by 48% in 1999 and an additional 26% the next year.[74]

The Ministry has a monthly abatement enforcement activity report to ensure action on violations and timely follow-up. These reports provide an indicator of the percentage of cases closed expeditiously.[75] The enclosed table entitled "Ministry of the Environment - Enforcement Information (1991-2000)" provides data on charges laid and convictions. There is no statutory requirement for MOE to publish administrative orders; however, the *Environmental Protection Act* does require that this information be made available to the public on request.

In conclusion, the Committee noted that steps have been taken to address violations. In addition to these initiatives, the Ministry explained in its audit response (2000) that training is underway for all provincial officers in the use of new enforcement tools provided under the *Environmental Statute Law Amendment Act, 1998*. New regulations will provide for administrative monetary penalties.

2.4.6. *Significant Versus Minor Violations*

Ministry guidelines require environmental officers to focus their efforts in areas where the greatest environmental and human health benefit can be achieved. The Auditor found that Ministry management and staff considered violations as significant only where an adverse effect, such as a spill, was evident. Violations considered as minor included preventative measures outlined in environmental legislation, even though such violations, if not corrected, may increase the risk of extensive damages to the environment and human health.

The Ministry's 1999 assessment of its inspection program considered 51 of the 58 violation types noted as minor. Violations considered to be minor included failure to take or report samples of effluent or water quality, use of an uncertified operator, lack of a contingency plan should systems fail, and the operation of water and sewage facilities out of accordance with approval specifications. However, depending on the circumstances, the violations identified could be significant, such as if the facilities were high risk and/or the operators had a past history of violations.

The Provincial Auditor recommended that the Ministry should minimize environmental and health risks by reassessing its policies, procedures and criteria for determining the severity of violations, and ensure that the significance of preventative measures is communicated to staff. In response, the Ministry indicated that it is committed to directing its efforts to promoting preventative measures, ensuring compliance and enforcing the law. It has shifted its emphasis to a greater use of mandatory compliance tools to address violations, through the increased number of orders being issued (e.g., the inspection blitz of all municipal water treatment facilities). The Operations Division is to review its operating policies and procedures to ensure consistent and appropriate use of its compliance tools across all program areas.

Committee Hearings

As part of the compliance strategy, the *Environmental Statute Law Amendment Act, 1998* strengthened environmental protection, specifically Ministry enforcement powers. These included higher fines, the increased ability to secure locations where environmental offences had been committed, and the authority to use seized property to settle unpaid fines. Ministry investigators and abatement officers have received training in the use of these new enforcement tools.[76] The *Toughest Environmental Penalties Act*, passed in 2000, increased fines and jail terms, as well as the Ministry's ability to deter environmental offenders.[77]

Committee Recommendation

The Ministry's scheduled review of its operating policies and procedures will help to ensure the consistent and appropriate application of compliance tools for all violations. The Committee has concluded that trend analyses are necessary to assess MOE's overall management of violations and the application of preventative measures.

The Committee therefore recommends that:

7. **The Ministry of the Environment's review of its operating policies and procedures for the management of violations should include a comprehensive evaluation of the use of compliance instruments in the various program areas. Statistics should be assembled annually, indicating violations and corrective measures on a timely basis.**

2.4.7. Unpaid Fines

Over the last five years, the dollar value of environmental fines imposed on violators by the justice system has averaged $1.5 million per year. Over $10 million in environmental fines have accumulated and this has compromised the extent to which enforcement measures act as an effective deterrent. The Ministry of the Environment has statutory authority to suspend Certificates of Approval for violators with outstanding fines; however, such suspensions are rarely imposed.

The Provincial Auditor recommended that to be more effective in enforcing environmental legislation and to improve the collection of outstanding fines, the Ministry should investigate the reasons why outstanding fines are unpaid. The statutory authority could be used to suspend environmental approvals for violators who do not pay their fines.

In response, the Ministry indicated that the responsibility for the collection of fines rests with the Ministry of the Attorney General, and that it will fully support the collection of fines as a deterrent against environmental violators.

The Ministry staff are to be trained on the new process to suspend Ministry licences to encourage payment of court fines. Investigators have been trained to initiate the forfeiture of seized property to the Crown from the defendant upon conviction or upon default of fine payment. The Ministry has pursued discussions to provide the most efficient tracking of environmental fine payments to the courts. This will provide the information needed to initiate appropriate licence suspensions and property forfeiture actions, which will in turn encourage fine payments.

Committee Hearings

The Ministry provided statistics on the number of charges laid, convictions and fines levied for the period 1991-2000. According to the enclosed Ministry table entitled *Enforcement Information* (1991-2000), the number of charges laid in recent years is approaching the levels experienced in the early 1990s, and the trend in convictions is similar.[78]

The Ministry concluded that there is approximately $7 to $9 million in outstanding accounts, and that it expects to have the remaining delinquent accounts resolved within the current year.[79]

Committee Recommendation

The Committee concurs that outstanding fines require investigation and it supports the suspension of environmental approvals for violators. The Ministry made a commitment to use the tools at its disposal to support the collection of fines as a deterrent against environmental violators.

The Committee therefore recommends that:

8. **The Ministry of the Environment should report by July 31, 2002 to the Standing Committee on Public Accounts on the status of its commitment to use all available means to encourage the collection of fines to deter environmental violations. The report should include details on the fines collected and the Ministry's plans to address outstanding funds.**

3. List of Committee Recommendations

1. The Ministry of the Environment should conduct an assessment at the earliest possible time of the Integrated Divisional System (IDS) to determine whether it will enable MOE staff to address the following matters relating to Certificates of Approval: the System's ability to determine whether Certificates need to be updated with new conditions and requirements; the establishment of action plans with timetables when Certificates require updating; and whether the updating of Certificates is completed in a timely and efficient manner.

   On the completion of its assessment of the IDS database, the Ministry should report to the Standing Committee on Public Accounts on the overall impact, and its detailed plans for updating Certificates of Approval.

2. The finalization of the Ministry of the Environment's Co-operative Agreement format and the initiation of a pilot project should be a priority. Upon completion, the Ministry should report on its findings to the Standing Committee on Public Accounts, with attention to such matters as continuous performance improvement above minimum standards.

3. The Ministry of the Environment's Financial Assurance Policy should be amended to ensure that past deficiencies in the collection process have been corrected and that the level of financial assurance is adequate to safeguard the environment of the future. For example, a facility engaged in polluting should be held financially accountable. These steps would enhance the level of financial security over the long-term.

4. The Ministry of the Environment should minimize the potential financial risk to the province, prior to issuing a Certificate of Approval by establishing required levels of financial assurance for various categories of firms.

5. The Ministry of the Environment should assess its risk, review, and inspection coverage for the period 2001-2003 and report to the Standing Committee on Public Accounts by June 1, 2003 on its corrective action to improve inspection coverage to reduce the range of environmental risks.

6. The Ministry of the Environment should review its level of co-operation with the Standing Committee on Public Accounts, with particular attention to the quality of responses provided to requests for supplementary information. Committee enquiries should be responded to by the Ministry in a much more appropriate and timely manner.

7. The Ministry of the Environment's review of its operating policies and procedures for the management of violations should include a comprehensive evaluation of the use of compliance instruments in the various program areas. Statistics should be assembled annually, indicating violations and corrective measures on a timely basis.

8. The Ministry of the Environment should report by July 31, 2002 to the Standing Committee on Public Accounts on the status of its commitment to use all available means to encourage the collection of fines to deter environmental violations. The report should include details on the fines collected and the Ministry's plans to address outstanding funds.

COMMITTEE EXHIBITS

Committee Exhibit No. 02/01/047, filed October 18, 2001, entitled "Response to the Standing Committee on Public Accounts re: Section 3.06 of the Special Report of the Provincial Auditor" with a MOE document date of October 4, 2001.

Committee Exhibit No. 02/01/057, filed November 8, 2001, entitled "Response to the Provincial Auditor's Questions to MOE's October 17, 2001 Submission."

APPENDIX: Table entitled "Ministry of the Environment Enforcement Information (1991-2000)"

NOTES

[1] Ontario, Office of the Provincial Auditor, *2000 Special Report on Accountability and Value for Money* (Toronto: The Office, November 2000), p. 8.
[2] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 1.
[3] Executive Resources Group, *Managing the Environment – A Review of Best Practices* (Toronto, The Executive Resources Group, January 2001), p. 1.
[4] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 3.
[5] Ibid., p. 13.
[6] Ibid., p. 3.
[7] Ibid., pp. 3 and 4.
[8] Ibid., p. 9.
[9] Ibid.
[10] Ibid.
[11] Ibid.
[12] Ibid., p. 12.
[13] Ibid.
[14] Ibid., p. 13.
[15] Ibid.
[16] Ibid., p. 14.
[17] Ibid., p. 1.
[18] Ministry of the Environment's October 4, 2001 response to the Standing Committee on Public Accounts' September 10, 2001 letter re: Section 3.06 of the *2000 Special Report* of the Provincial Auditor.
[19] Ministry of the Environment's October 4, 2001 response to the Standing Committee on Public Accounts' September 10, 2001 letter re: Section 3.06 of the *2000 Special Report* of the Provincial Auditor.
[20] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 2.
[21] Ibid., pp. 1 and 2.
[22] Ibid., p. 11.
[23] Ibid.
[24] Ibid.
[25] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001): 96.*
[26] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 10.
[27] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001):* 95 and 96.
[28] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 10.
[29] Ibid.
[30] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001):* 96.
[31] Ibid., p. 95.

[32] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 14.
[33] Ibid.
[34] Ibid.
[35] Ibid.

[36] Ministry of the Environment's October 4, 2001 response to the Standing Committee on Public Accounts' September 10, 2001 letter re: Section 3.06 of the *2000 Special Report* of the Provincial Auditor.
[37] The term "cyclic baseline inspection function" is explained in the material provided in the Exhibit.
[38] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 7.
[39] Ibid., p. 8.
[40] Ibid.
[41] This information was provided to the Standing Committee of Public Accounts in a letter from the Ministry of the Environment dated May 29, 2001.
[42] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 8 and 9.
[43] Ibid., p. 9.
[44] Ibid., p. 5.
[45] Ibid., p. 11.
[46] Ibid., p. 5.
[47]. This information was provided to the Standing Committee of Public Accounts in a letter from the Ministry of the Environment dated May 29, 2001.
[48] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 28.
[49] Ibid., pp. 6 and 7.
[50] Ibid., p. 7.
[51] Ibid., p. 11.
[52] Ibid., p. 2.
[53] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001): 88.*

[54] Ibid.
[55] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 8.
[56] Ibid., p. 10.
[57] Ibid., p. 5.
[58] Ibid., p. 90.
[59] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001:):* 90.
[60] Ibid., p. 99.
[61] Ibid., p. 87.
[62] Ibid., p. 90.
[63] Ministry of the Environment's October 4, 2001 response to the Standing Committee on Public Accounts' September 10, 2001 letter re: Section 3.06 of the *2000 Special Report* of the Provincial Auditor.
[64] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001:):* 97.
[65] Ministry of the Environment's November 8, 2001 response to the Standing Committee on Public Accounts' supplementary questions arising from the Ministry's October 4, 2001 submission (Exhibit No. 02/01/057).
[66] Letter from the Ministry of the Environment to the Chair, Standing Committee on Public Accounts, dated March 8, 2002 on S. 3.06 of the *2000 Special Report* of the Office of the Provincial Auditor.
[67] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001):* 99.
[68] Ministry of the Environment's October 4, 2001 response to the Standing Committee on Public Accounts' September 10, 2001 letter re: Section 3.06 of the *2000 Special Report* of the Provincial Auditor.

[69] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001)*: 5.
[70] Ibid., p. 3.
[71] Ibid., pp. 2 and 3.
[72] Ibid., p. 2.
[73] Ibid., p. 4.
[74] Ibid.
[75] Ibid., p. 3.
[76] Ibid., p. 2.
[77] Ibid.
[78] Ibid., p. 10.
[79] Ibid., p. 15.

APPENDIX

Ministry of the Environment
Enforcement Information
(1991-2000)

Appendix

Ministry of the Environment
Enforcement Information
(1991-2000)

Activity	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Number of crown briefs submitted	321	315	339	316	196	143	145	204	351	391
Number of charges against corporations	926	916	647	694	430	416	463	452	718	839
Number of charges against individuals	971	1,242	927	946	615	342	488	353	498	957
Total number of charges laid	**1,897**	**2,158**	**1,574**	**1,640**	**1,045**	**758**	**951**	**805**	**1,216**	**1,796**
Number of convictions against corporations	388	352	246	284	230	162	215	243	389	356
Number of convictions against individuals	335	426	248	362	274	204	203	171	222	414
Total number of convictions	**723**	**778**	**494**	**646**	**504**	**366**	**418**	**414**	**611**	**770**
Fines obtained against corporations	$2.0m	$2.5m	$1.6m	$1.5m	$1.8m	$750,535	$760,100	$622,325	$1.2m	$2.3m
Fines obtained against individuals	$400,700	$928,577	$487,270	$832,269	$1.2m	$453,499	$195,760	$241,515	$340,150	$748,825
Total Fines	**$2.5m**	**$3.4m**	**$2.1m**	**$2.4m**	**$3.0m**	**$1.2m**	**$955,860**	**$863,840**	**$1.5m**	**$3.0m**

Source: Ministry of the Environment
Enc: Letter to the Standing Committee on Public Accounts, dated May 29, 2001

Appendix

Ministry of the Environment
Enforcement Information
(1991-2000)

Activity	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Number of crown briefs submitted	321	315	339	316	196	143	145	204	351	391
Number of charges against corporations	926	916	647	694	430	416	463	452	718	839
Number of charges against individuals	971	1,242	927	946	615	342	488	353	498	957
Total number of charges laid	**1,897**	**2,158**	**1,574**	**1,640**	**1,045**	**758**	**951**	**805**	**1,216**	**1,796**
Number of convictions against corporations	388	352	246	284	230	162	215	243	389	356
Number of convictions against individuals	335	426	248	362	274	204	203	171	222	414
Total number of convictions	**723**	**778**	**494**	**646**	**504**	**366**	**418**	**414**	**611**	**770**
Fines obtained against corporations	$2.0m	$2.5m	$1.6m	$1.5m	$1.8m	$750,535	$760,100	$622,325	$1.2m	$2.3m
Fines obtained against individuals	$400,700	$928,577	$487,270	$832,269	$1.2m	$453,499	$195,760	$241,515	$340,150	$748,825
Total Fines	**$2.5m**	**$3.4m**	**$2.1m**	**$2.4m**	**$3.0m**	**$1.2m**	**$955,860**	**$863,840**	**$1.5m**	**$3.0m**

Source: Ministry of the Environment
Enc: Letter to the Standing Committee on Public Accounts, dated May 29, 2001

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

DIVISION DES OPÉRATIONS
MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

(Section 3.06, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

3e session, 37e législature
51 Élizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Operations Division (Section 3.06, 2000 Special report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Division des opérations (Section 3.06, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)
ISBN 0-7794-3226-6

1. Ontario. Ministry of Environment and Energy. Operations Division—Auditing.
2. Environmental policy—Ontario. I. Title. II. Title: Division des opérations (Section 3.06, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

KEO896.O56 2002 353.3'09713 C2002-964004-0E

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

John Gerretsen

Queen's Park
Juin 2002

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

2e SESSION, 37e LÉGISLATURE

JOHN GERRETSEN
Président

BRUCE CROZIER
Vice-président

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

JOHN HASTINGS

BART MAVES

RICHARD PATTEN

Tonia Grannum
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

3e SESSION, 37e LÉGISLATURE

JOHN GERRETSEN
Président

BRUCE CROZIER
Vice-président

JOHN HASTINGS

BART MAVES

RICHARD PATTEN

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

GARY STEWART

Tonia Grannum
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES I

PRÉAMBULE 1

1. SURVOL 1
1.1. Objectifs et portée de la vérification 1
1.2. Conclusions globales de la vérification 2
1.3. Conclusions et recommandations du Comité 3
1.3.1. Réponse du ministère au rapport du Comité 3

2. RESPECT DE LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE 3
2.1. Initiatives du ministère 3
2.1.1. Rapport intitulé « Managing the Environment » 3
Exercice du pouvoir hiérarchique 4
2.2. Certificats d'autorisation 5
2.2.1. Processus de mise à jour 5
2.2.2. Système intégré de la Division et nouveaux protocoles de modification 7
2.2.3. Protocoles de modification des certificats 8
Certificats pour les stations de traitement de l'eau 8
2.2.4. Accords de collaboration 9
2.3. Assurance financière 11
2.3.1. Plan d'action pour l'assurance financière 11
Lignes directrices et stratégie 12
2.4. Application des lois 13
2.4.1. Inspections 13
2.4.2. Fonctionnaires chargés de l'application des lois 14
Inspections des stations de traitement de l'eau 14
Stations d'épuration des eaux d'égout 15
Normes atmosphériques 15
2.4.3. Équipe d'intervention environnementale (SWAT) 15
2.4.4. Dotation en personnel (de 1996 à nos jours) 16
Statistiques et prévisions en matière d'inspections 18
2.4.5. Règlement des infractions 22
2.4.6. Infractions graves et infractions mineures 24
2.4.7. Amendes impayées 25

3. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 27

ANNEXES DU COMITÉ 29

ANNEXE : Tableau intitulé « Ministère de l'Environnement - Renseignements sur l'application des lois (1991-2000) » 29

BIBLIOGRAPHIE 30

PRÉAMBULE

Le vérificateur provincial a soumis son rapport sur la Division des opérations du ministère de l'Environnement à la section 3.06 du *Rapport spécial 2000 sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources*. Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur ce rapport de vérification les 26 avril et 8 novembre 2001, en présence de fonctionnaires du ministère de l'Environnement. Le présent rapport constitue les conclusions du Comité et ses recommandations pour la Division des opérations.

Le Comité remercie les fonctionnaires du ministère de l'Environnement d'avoir assisté aux audiences; cependant, les membres du Comité étaient de l'avis unanime que le ministère avait été moins que franc dans ses réponses à certaines demandes de renseignements complémentaires. Le Comité souhaite remercier le Bureau du vérificateur provincial, la greffière du Comité et la Direction des services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'aide qu'ils lui ont apportée.

1. SURVOL

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, la *Loi sur les évaluations environnementales*, la *Loi sur les pesticides* et d'autres lois et règlements y afférents, le ministère de l'Environnement assume le mandat général de protéger la qualité de l'environnement naturel afin de préserver l'écosystème et la santé publique.

La Division des opérations s'acquitte de ses responsabilités en administrant les autorisations ministérielles et en faisant appliquer les lois. Elle réagit aussi aux rapports d'incident de pollution et de déversement qui peuvent avoir des répercussions sur la santé et l'environnement. Elle peut, en outre, procéder à la dépollution des sites contaminés abandonnés en se servant des sommes disponibles dans le Fonds d'assainissement de l'environnement.

La Division agit par l'intermédiaire d'un réseau provincial d'inspecteurs, de techniciens, d'enquêteurs dans les bureaux régionaux, de district ou de zone. Pendant l'exercice 1999-2000, la Division a dépensé au total 62 millions de dollars et employé environ 680 personnes. Depuis 1994, la Division a réduit ses effectifs de plus de 25 pour 100.

1.1. Objectifs et portée de la vérification

Les objectifs des évaluateurs étaient de vérifier si le ministère disposait de méthodes et de mécanismes adéquats pour :

- administrer les autorisations et faire observer la législation environnementale;
- mesurer la contribution de la Division à l'efficacité du ministère pour protéger l'environnement et la santé publique et faire rapport à ce propos;

- s'assurer que la gestion des ressources de la Division était économique et efficace.

La vérification ne portait pas sur les programmes d'évaluation de l'environnement ou de conservation et de prévention qui, suite à la réorganisation du ministère, relèvent maintenant de la Division des opérations. Ces questions faisaient partie de la vérification de 1997 de l'ancienne Division de la conservation et de la prévention.

1.2. Conclusions globales de la vérification

Le vérificateur provincial a conclu que le ministère ne disposait pas de méthodes et de mécanismes adéquats pour administrer les autorisations et faire appliquer la législation environnementale. En effet, le ministère ne disposait pas des systèmes ou renseignements voulus pour appuyer, comme il le faudrait, les activités d'inspection et d'évaluation de la conformité de la Division. Les principaux sujets d'inquiétude du vérificateur concernaient ce qui suit[1] :

- Les mécanismes du ministère n'étaient pas aptes à déterminer si, et dans quelle mesure, les quelque 220 000 Certificats d'autorisation délivrés depuis 1957 devaient être modifiés.
- Plus de 90 millions de dollars en garanties financières, comme de l'argent comptant et des biens donnés en garantie, n'avaient pu être obtenus d'exploitants d'installations, comme l'exigeaient la loi et la politique du ministère.
- Une réduction de 25 pour 100 du personnel au cours des quatre dernières années avait contribué à une diminution de 34 pour 100 du nombre d'inspections effectuées par le ministère chaque année. De plus, le ministère avait relevé de graves infractions dans 31 pour 100 des inspections réalisées. Il avait en bonne partie fait confiance aux exploitants d'installations au lieu de leur imposer des mesures correctives strictes, par le biais d'ordonnances de contrôle ou d'accusations. En outre, il n'avait pas fait le suivi voulu d'un bon nombre de ces infractions pour s'assurer qu'on y avait porté remède.
- Pour l'environnement, les amendes imposées aux contrevenants ont été en moyenne de 1,5 million de dollars par an. Plus de 10 millions de dollars d'amendes accumulées au cours de nombreuses années sont restés impayés. Le vérificateur provincial a conclu que, pour exiger avec plus d'efficacité le paiement des amendes et faire respecter la législation environnementale, le ministère devait indiquer aux exploitants, en insistant davantage, qu'il comptait suspendre leurs activités en vertu des pouvoirs qui lui étaient conférés par la loi.
- En général, le ministère n'avait appris la contamination de sites qu'une fois que l'environnement avait subi des dommages graves. Il était donc difficile de tenir les exploitants d'installations responsables des dommages causés dans les cas où les coûts d'assainissement étaient élevés et/ou les activités avaient cessé depuis longtemps. Le vérificateur provincial avait conclu que le ministère devait élaborer une stratégie permettant de repérer rapidement les

sites contaminés à haut risque afin de favoriser une meilleure planification et d'établir des priorités en matière d'assainissement.

Le vérificateur provincial a conclu que, pour montrer les progrès réalisés dans la gestion de l'environnement, le ministère devait mesurer son rendement et faire rapport à ce sujet de manière détaillée et objective.

Le ministère a répondu que la Division des opérations a entamé un examen en profondeur de ses méthodes et pratiques et qu'elle met activement en oeuvre des plans d'action.

1.3. Conclusions et recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics a accepté les recommandations du vérificateur provincial dans le rapport de vérification de 2000 sur la Division des opérations et a recommandé leur mise en oeuvre par le ministère de l'Environnement. Le ministère a donné son engagement vis-à-vis des recommandations du vérificateur provincial, et des mesures ont été prises pour remédier à certaines lacunes de la Division. Dans le présent rapport, le Comité a rédigé des recommandations pour le suivi, en se fondant sur ses conclusions aux audiences d'avril et de novembre 2001 et sur les renseignements complémentaires que le ministère lui a fournis en réponse à ses questions.

1.3.1. Réponse du ministère au rapport du Comité

Le Comité permanent des comptes publics demande que le ministère de l'Environnement remette à la greffière du Comité une réponse au présent rapport dans les *cent vingt jours civils* qui suivent sa date de dépôt auprès du président de l'Assemblée législative, sauf indication contraire dans les recommandations.

2. RESPECT DE LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE

2.1. Initiatives du ministère

Le ministère a agi dans plusieurs domaines clés, notamment les inspections, qu'il a voulues plus rigoureuses, l'auto-vérification et le rapport sur la conformité pour les stations municipales de traitement de l'eau; il a constitué une équipe d'intervention stratégique pour l'environnement, alourdi les peines, mis l'accent sur l'obligation de respect de la loi et, enfin, mis en place des systèmes de gestion de l'information plus complets[2].

Audiences du Comité

2.1.1. Rapport intitulé « Managing the Environment »

En janvier 2001, un conseiller auprès du ministère a publié un rapport intitulé « *Managing the Environment* » (la gestion environnementale – rapport Gibbons). Le mandat du conseiller consistait à procéder, entre autres, à un examen

indépendant des pratiques exemplaires auxquelles ont recours les ministères de l'Environnement d'autres territoires de compétence pour relever les défis actuels et s'acquitter de leurs diverses responsabilités de gestion[3]. Bien que l'on ait fait allusion à ce rapport pendant les audiences, il n'était pas au programme du Comité et, par conséquent, on n'en a pas discuté en détail. Cependant, le Comité y a fait référence de manière générale pendant qu'il étudiait la Division des opérations.

Le ministère s'est concentré sur la planification à long terme pour que des changements stratégiques s'opèrent afin de répondre aux problèmes environnementaux à l'avenir[4]. Plus précisément, la province a adopté une approche globale interministérielle, pour assurer l'uniformité en matière d'environnement dans toutes les prises de décision[5]. Son objectif est d'inciter l'industrie à aller au-delà des normes minimales vers une amélioration constante et de meilleurs résultats finals[6]. Par exemple, des lignes d'information téléphoniques et des spécialistes du secteur aideront les sociétés en leur fournissant des renseignements en langage clair sur des questions comme l'interprétation des règlements[7].

Exercice du pouvoir hiérarchique

Le Comité a demandé quelles étaient la raison d'être du ministère et les répercussions éventuelles de la redéfinition par le gouvernement de l'ancienne structure de supervision[8]. Plus précisément, on a demandé au ministère pourquoi il abandonnait le système de « pouvoir hiérarchique ». Selon le ministère, il est clair dans le rapport Gibbons que le système de pouvoir hiérarchique est un point de départ essentiel et sera maintenu[9].

> Le rapport [Gibbons] et toutes nos [ministère] analyses illustrent le caractère essentiel du pouvoir hiérarchique; l'exercice du pouvoir visible, crédible et rapide constitue une partie absolument essentielle de tout programme. Ce que souligne le rapport c'est que cela en soi est insuffisant. Il faut aller plus loin pour constamment apporter des améliorations. On ne peut pas attendre la prochaine norme pour le prochain produit chimique. Il faut que les entreprises se mettent au travail avant que l'on élabore des normes pour apporter constamment des améliorations, pour réduire continuellement la concentration des contaminants[10].

Par conséquent, on continuera à avoir recours à l'approche actuelle, par exemple pour passer d'un seul produit chimique à plusieurs et dépasser les limites municipales arbitraires afin d'établir des limites logiques pour la planification environnementale, comme la gestion des bassins hydrographiques[11].

Accès aux données environnementales

L'un des éléments relevés dans les territoires où existent les pratiques exemplaires était la capacité de rassembler les renseignements grâce à un processus décisionnel efficace confié à un gouvernement et à d'autres intervenants bien informés. Le ministère a remarqué la transparence de l'information et du processus décisionnel, permettant l'accès du public, par exemple, au Certificat d'autorisation et aux dossiers d'une entreprise relatifs à la conformité aux lois[12].

Le ministère a procédé à de nouveaux investissements dans la technologie pour que le public puisse être mieux informé, grâce à un site Web, en temps réel[13]. Le premier principe du système *e.NVIRO-NET* est que l'information est publique[14]. La nouvelle technologie fournit des renseignements sur l'indice de la qualité de l'air, un compte courriel pour les personnes souhaitant recevoir des renseignements courants sur l'environnement pour leur collectivité, et des renseignements sur le respect des lois par les stations de traitement de l'eau individuelles[15]. Maintenant, les particuliers peuvent créer des rapports environnementaux et évaluer l'impact au niveau personnel, en conjonction avec des renseignements venant de vérifications effectuées par des tiers.

2.2. Certificats d'autorisation

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, toute installation qui rejette des contaminants dans l'environnement doit se procurer un Certificat d'autorisation auprès du ministère. Les Certificats d'autorisation décrivent les exigences propres au site, notamment les activités entreprises, les principes techniques relatifs au site, le système ou le procédé employé, les contrôles et les circonstances imprévues.

2.2.1. Processus de mise à jour

En général, les Certificats d'autorisation ne comportent pas de date limite ni d'obligation de renouvellement. Le vérificateur provincial a constaté que le ministère ne disposait pas de mesures adéquates pour examiner les modalités des Certificats d'autorisation existants afin de s'assurer qu'ils respectaient les normes environnementales actuelles.

Au fil des ans, on a apporté de nombreuses modifications aux lois, règlements et lignes directrices du ministère. Elles ont entraîné des conditions plus strictes pour les Certificats d'autorisation qui confient une plus grande responsabilité au propriétaire ou exploitant d'installations et exigent une diligence raisonnable de sa part.

La direction du ministère a indiqué au vérificateur provincial que la mise à jour des autorisations entraînerait un travail et des dépenses considérables pour les exploitants d'installations et pour le ministère. En règle générale, le ministère n'apportait les changements qu'aux nouveaux Certificats d'autorisation ou aux certificats modifiés lorsque les exploitants d'installations ou de site modifiaient leurs méthodes ou structures.

Ainsi, de nombreux propriétaires et exploitants d'installations détenaient un Certificat d'autorisation qui n'était pas conforme aux normes actuelles, et on observait des différences entre des exploitants de site travaillant dans des conditions analogues. Le vérificateur provincial en a conclu qu'un mécanisme de mise à jour des autorisations, lorsqu'on le juge nécessaire, aiderait à s'assurer que les exigences légales et celles imposées par le ministère sont appliquées de façon uniforme et que les mécanismes fonctionnent comme prévu à l'origine. La direction du ministère a entamé une évaluation interne de son processus d'autorisation pour comparer différentes méthodes et s'assurer que les Certificats d'autorisation sont mis à jour en fonction des conditions actuelles. Le vérificateur provincial a recommandé que le ministère prenne plusieurs mesures pour veiller à ce que les Certificats d'autorisation actuels reflètent les normes environnementales en vigueur, le cas échéant, et que celles-ci soient uniformément respectées.

Le ministère est d'accord avec la recommandation du vérificateur provincial. L'Étude de l'efficacité des programmes servira à élaborer des solutions permettant de s'assurer que les Certificats d'autorisation répondent aux normes du jour. Des examens des secteurs prioritaires, comme l'eau et les déchets dangereux, ont déjà été effectués ou sont en cours, pour s'assurer que les certificats sont à jour, exacts et conformes à la loi. Une fois qu'il sera entièrement installé, le Système intégré de la Division (SID) permettra au ministère d'évaluer, au fil du temps, la nécessité de mise à jour des Certificats d'autorisation.

Audiences du Comité

Le ministère a intégré dans le processus annuel de planification les recommandations du vérificateur provincial et a fixé un calendrier pour divers projets. Par exemple, il a fixé des dates limites pour la mise à jour des Certificats d'autorisation[16].

Par ailleurs, le ministère a prévu plusieurs initiatives liées à la délivrance des Certificats d'autorisation et concernant les questions soulevées par le vérificateur provincial[17]. Parmi celles-ci, citons :

- changer la façon de délivrer ou de modifier les Certificats d'autorisation. Le but est de parvenir à ce que les certificats soient à jour et exacts et que les exploitants du site se conforment à leurs modalités;
- dans l'Étude de l'efficacité des programmes, on élaborera des solutions pour que les Certificats d'autorisation soient à jour et modifiés au besoin (voir Annexes 02/01/047 et 02/01/057). L'Étude doit tenir compte des recommandations du vérificateur provincial. Le rapport a été terminé en avril 2001, et un plan détaillé de mise en oeuvre pour s'assurer que les Certificats d'autorisation sont à jour sera élaboré d'ici avril 2002. On met en oeuvre un plan pour les groupes d'installations prioritaires, en adoptant une méthode de gestion des risques, afin de reconnaître ceux qui ont l'impact potentiel le plus important sur la santé des personnes et l'environnement. Le

document de planification comprendra le nombre d'installations sélectionnées de façon stratégique (parmi les groupes prioritaires) dont il faut modifier le Certificat d'autorisation. En outre, le ministère met en oeuvre un programme « d'alerte sur le terrain » (inspections sur le terrain) pour déclencher des modifications de certificat[18];

- l'étude des secteurs prioritaires, notamment l'eau et les déchets dangereux, pour améliorer les certificats, s'assurer qu'ils sont à jour, exacts et conformes aux lois. Les autorisations pour les stations municipales de traitement de l'eau seront regroupées au même endroit, dans un seul document, qui sera examiné et renouvelé tous les trois ans;
- l'achèvement de la vaste étude sur les pratiques exemplaires dans d'autres territoires de compétence qui fait partie de l'Étude de l'efficacité des programmes. L'équipe de l'Étude a examiné les méthodes utilisées dans sept autres territoires de compétence, dont l'agence fédérale américaine de protection de l'environnement ou EPA, le Michigan, l'Alberta et le Québec;
- l'examen de l'idée de réaliser une étude tous les trois à dix ans. La fréquence dépendrait des effets sur la santé de la population et l'environnement;
- l'examen de la possibilité de fixer des dates limites pour différentes autorisations, en revoyant les méthodes de vérification interne et en se fondant sur les études de tiers.

Quelque 75 fonctionnaires ministériels à plein temps ont participé à l'acheminement des demandes de Certificat d'autorisation au cours des cinq dernières années. Vingt-cinq autres personnes employées à plein temps se sont chargées de la mise à jour des Certificats d'autorisation des installations de traitement de l'eau[19].

2.2.2. Système intégré de la Division et nouveaux protocoles de modification

Au cours de la vérification, le ministère concevait et élaborait un nouveau système informatisé appelé Système intégré de la Division (SID). Une fois qu'il sera entièrement installé, le nouveau système devrait améliorer l'information et l'efficacité de la Division en permettant de communiquer entre les directions et les bureaux régionaux et de district des données environnementales essentielles. Ce système remplacerait aussi les nombreux systèmes distincts actuels, y compris ceux utilisés pour l'acheminement des nouvelles autorisations et la surveillance et le suivi des rapports d'incident de pollution.

À l'époque de la vérification, on remarquait que le projet SID était retardé et que les coûts étaient dépassés. En effet, pendant la vérification, la Division renégociait son contrat avec l'entrepreneur, notamment les dates d'achèvement, clarifiait la portée originale du projet et améliorait la conception originale.

Le vérificateur provincial a recommandé que, pour faciliter la prestation efficace et économique des programmes de la Division, le ministère veille à ce que la dernière partie du SID soit terminée rapidement et de façon économique,

conformément aux autorisations requises. Le ministère a répondu qu'au moment de la vérification les retards et le dépassement des coûts pour le SID étaient dus à un conflit avec le fournisseur/sous-traitant. Par la suite, le ministère a fait savoir que le projet avançait et que le fournisseur livrerait le système au prix original de 2,9 millions de dollars. Le ministère a aussi obtenu l'autorisation du Conseil de gestion de poursuivre ce projet. Tout coût supplémentaire lié au projet sera assumé soit par le ministère, soit par le truchement du Conseil de gestion.

Audiences du Comité

Le ministère a expliqué que le projet SID était essentiel pour améliorer la modification des Certificats d'autorisation. Il s'agit d'une base intégrée pour la Division des opérations qui contient des données sur les instruments, les incidents, les inspections, les enquêtes et les poursuites. Le SID a été conçu pour permettre au ministère d'évaluer, au fil du temps, les modifications à apporter aux Certificats d'autorisation. La première phase du SID en direct, concernant les Certificats d'autorisation, fonctionne depuis octobre 1999[20].

2.2.3. Protocoles de modification des certificats

D'ici avril 2002, le ministère pourra utiliser de nouveaux protocoles de modification des Certificats d'autorisation, par exemple :

- en vertu du nouveau règlement sur la protection de l'eau potable, les autorisations concernant des stations municipales de traitement de l'eau seront regroupées au même endroit, dans un seul document que le ministère étudiera et renouvellera tous les trois ans (voir également S. 2.2.4 à ce sujet);
- la mise en oeuvre d'un programme complet d'autorisations de pollution atmosphérique à l'échelle d'un site. Le ministère compte trois projets pilotes : chez General Motors, Cooper-Standard Automotive et Rockwell Automation. Le protocole pour documenter la conformité aux normes de pollution atmosphérique a été mis au point en 1998. Une centaine d'autorisations ont été délivrées en 2000. À compter du 1er mars 2001, toute installation demandant une autorisation ou la modification d'une autorisation, dans laquelle un contaminant atteint un quart de la norme en fonction de critères sanitaires ou la moitié en fonction de critères autres que sanitaires, devait regrouper toutes les autorisations existantes;
- la mise en oeuvre d'un programme pilote pour promouvoir l'adoption d'autorisations complètes à l'échelle d'un site et des certificats regroupés pour les eaux usées. À compter d'avril 2001, toute demande concernant des égouts ou des installations de traitement des eaux d'égout, conformes à des critères prédéterminés, doit être accompagnée d'un Certificat d'autorisation complet, à l'échelle du site[21].

Certificats pour les stations de traitement de l'eau

Au cours des audiences, le ministère a mis le Comité au courant de certains aspects de ses inspections et des Certificats d'autorisation pour les égouts et les

installations de traitement des eaux, les déchets dangereux, et des normes de pollution atmosphérique. L'examen des secteurs prioritaires, comme l'eau et les déchets dangereux, vise à améliorer l'exactitude des certificats, ainsi qu'à rehausser le niveau de conformité en général.

En vertu du règlement sur la protection de l'eau potable, chaque station municipale de traitement de l'eau recevra un nouveau Certificat d'autorisation au cours du présent exercice. Les autorisations des stations municipales de traitement de l'eau doivent être regroupées au même endroit, dans un seul document, qui sera étudié et renouvelé tous les trois ans. Le ministère reverra chaque certificat, regroupera les autorisations et délivrera le nouveau certificat[22]. Il a fixé à décembre 2002 la date limite pour la modernisation des stations de traitement de l'eau et la mise à jour de tous les certificats. Cependant, dans certains cas, les travaux seront importants, ce qui pourrait obliger à repousser la date limite de décembre 2002[23]. On a terminé l'examen de 137 Certificats d'autorisation concernant des déchets dangereux. La mise à jour comprend un examen des systèmes informatiques et une étude de la situation dans d'autres territoires de compétence[24].

Recommandation du Comité

Le Comité fait remarquer qu'il faudra prendre des mesures pour s'assurer que les Certificats d'autorisation sont fidèles aux normes environnementales actuelles et que le processus de demande est uniforme. Selon le ministère, la base de données du SID sera installée pour évaluer les Certificats d'autorisation, et les nouveaux protocoles aideront à modifier ces documents.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

1. **Le ministère de l'Environnement doit évaluer le plus tôt possible le Système intégré de la Division (SID) pour déterminer s'il permettra à son personnel de savoir s'il faut modifier un certificat pour y ajouter des modalités et exigences, d'établir des plans d'action accompagnés d'un calendrier lorsque les certificats doivent être modifiés et d'effectuer les modifications rapidement et efficacement.**

   Après avoir évalué la base de données du SID, le ministère doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur son impact global et fournir ses plans détaillés pour la modification des Certificats d'autorisation.

2.2.4. Accords de collaboration

Le regroupement des Certificats d'autorisation signifie qu'il faut réduire à un seul certificat plusieurs documents d'une installation donnée, et viser une amélioration constante dans le cadre d'un accord de collaboration. Selon le ministère, le regroupement améliorera la gestion des autorisations et permettra aux installations, comme au ministère, de consacrer moins de temps à l'administration et de se concentrer sur la conformité. Cela créera aussi une plate-forme pour la

modification du certificat[25]. Des innovations ont été réalisées pour simplifier l'administration et garantir la transparence; par exemple, en rendant disponibles électroniquement les renseignements sur la conformité et les rapports[26].

Les entreprises sont tenues de s'engager à une amélioration constante dans le cadre d'accords de collaboration afin de réduire la contamination globale de l'environnement. Des négociations sont actuellement en cours sur le processus d'intégration afin de réaliser une amélioration constante des objectifs de réduction minimale et sur les solutions disponibles lorsqu'il n'existe plus d'accord de collaboration[27].

Selon le ministère, si une entreprise ne se conforme pas aux dispositions d'un accord de collaboration, elle pourrait perdre le bénéfice de la souplesse prévue en vertu de l'accord[28].

> … dans un accord de collaboration, nous [le ministère] bénéficions de la transparence et d'un peu plus. Nous vous [la société] demandons de vous engager à une amélioration constante, de signer ce contrat ayant force obligatoire pour les parties en vous engageant à réduire la contamination globale de l'environnement de 5 pour 100, peut-être même de 10 pour 100 par an, et ainsi de suite. Si une société ne respecte pas les dispositions de l'accord de collaboration, celui-ci est dissout, et elle perd la souplesse gagnée[29].

Les objectifs minimaux précis pour réduire la contamination globale d'un certain pourcentage dans les accords de collaboration futurs seront établis par règlement[30]. Enfin, le ministère n'ayant pas terminé ses négociations contractuelles au moment des audiences, il n'a pas été possible de parler des sanctions pour les accords de collaboration[31]. Il est prévu que l'on résoudra ces questions en 2002.

Recommandation du Comité

Le Comité reconnaît l'importance capitale de l'accord de collaboration pour la mise en application de la législation. Il est donc essentiel que cela soit terminé le plus tôt possible pour la gestion des autorisations.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

2. **La mise au point finale de l'accord de collaboration du ministère de l'Environnement et le lancement du projet pilote doivent être une priorité. Le ministère doit ensuite faire rapport de ses conclusions au Comité permanent des comptes publics, en prêtant attention à des**

questions comme l'amélioration constante du rendement pour dépasser les normes minimales.

2.3. Assurance financière

Le ministère peut exiger, comme condition de l'autorisation, que les exploitants d'installations fournissent une assurance financière, comme de l'argent comptant ou une lettre de crédit à titre de garantie. Le but de l'assurance financière est de protéger le ministère contre toute perte. Ainsi, on dispose de sommes que l'on peut utiliser, au besoin, pour remettre en état ou dépolluer les sites si les exploitants ne sont pas capables de le faire ou s'y refusent. Le ministère a élaboré des règlements définissant les activités à risque élevé pour lesquelles une assurance financière est exigée, par exemple les sites d'enfouissement privés, et celles pour lesquelles la demande d'assurance financière est laissée à la discrétion du directeur du programme. Les règlements décrivent en outre les méthodes, fondées principalement sur le risque, de calcul du montant de la garantie demandée. Le 31 mars 2000, le ministère détenait environ 98 millions de dollars en garanties financières.

Le vérificateur provincial a conclu que la Division ne disposait pas de méthodes adéquates pour exiger les assurances financières devant accompagner les autorisations, ce qui poserait un grave risque financier pour la province lorsque des sociétés ne respecteraient pas leurs obligations ou s'avéreraient insolvables. Le vérificateur provincial a recommandé au ministère de prendre des mesures pour minimiser le risque financier pour la province en rapport avec le coût des travaux de dépollution.

Dans sa réponse, le ministère a indiqué qu'il y avait également des défaillances quant au versement de l'assurance financière et que des mesures correctives avaient été prises. Il entreprend un examen de son règlement en matière d'assurance financière, et il a déjà mis en place un plan d'action pour redresser la situation en ce qui concerne les obligations d'assurance financière non respectées.

Audiences du Comité

Les dispositions concernant l'assurance financière sont jointes au Certificat d'autorisation. Elles prévoient le financement des travaux de dépollution futurs et l'entretien durable des installations, telles que les sites d'enfouissement et les sites contaminés[32]. On a examiné plusieurs centaines de Certificats d'autorisation et il a été déclaré que le montant d'assurance financière en souffrance se situait aux alentours de 90 millions de dollars. Le ministère a entrepris un examen à la lumière des conclusions du vérificateur provincial.

2.3.1. Plan d'action pour l'assurance financière

Le ministère a assuré au Comité qu'il existait un plan d'action pour régler la question de l'assurance financière soulevée par le vérificateur provincial. Ce plan comprend les initiatives suivantes :

- l'amélioration des méthodes administratives mises en place pour veiller au respect des obligations en matière d'assurance financière;
- l'examen du règlement actuel en matière d'assurance financière et l'évaluation et la modification éventuelle des formes de garantie;
- la mise en œuvre d'un plan de recouvrement des fonds non versés grâce à un système amélioré de gestion des données. On y précisera le montant des assurances financières non versées, les dates et les certificat en causes[33].

Le ministère a passé en revue 553 Certificats d'autorisation avec obligations d'assurance financière et a conclu que dans 116 cas l'obligation d'assurance financière pourrait ne pas être respectée[34]. Chacun de ces derniers certificats a été examiné et 53 pour 100 d'entre eux n'avaient plus besoin d'assurance financière parce que les sociétés n'étaient plus exploitées ou qu'elles s'étaient conformées aux exigences. Une soixantaine de titulaires de Certificats d'autorisation ne sont pas en règle, et le ministère est en pourparlers avec eux pour qu'ils respectent le plus rapidement possible leurs obligations financières[35].

Les représentants du ministère ont négocié avec les titulaires de certificat qui n'étaient pas en règle les modalités de versement de leur assurance financière (voir Annexes). En octobre 2001, le ministère déclarait qu'il avait perçu environ 9 millions de dollars pendant le programme de suivi, et que 2 millions de dollars restaient à percevoir[36].

Lignes directrices et stratégie

La stratégie d'assurance de la conformité est un élément du programme global visant la conformité et la mise en application des lois, pour promouvoir la législation environnementale. Outre les exigences en matière d'assurance financière, les nouvelles demandes doivent également porter sur la formation du personnel et les normes pour les candidats (voir Annexes). Les lignes directrices sur l'assurance financière modifiées fixeront des critères pour le type d'assurance requise, et le montant sera déterminé selon une formule.

Recommandations du Comité

Assurance financière

Le Comité a remarqué que le ministère avait pris plusieurs mesures pour répondre aux questions qui préoccupaient le vérificateur provincial. En effet, il a pris des mesures correctives en ce qui concerne l'administration de l'assurance financière pour veiller à ce que les exigences soient respectées. En outre, le ministère a entamé un examen de son règlement en matière d'assurance financière, notamment des formes de garantie, et a mis en œuvre un plan d'action visant à régler la question des assurances financières en souffrance. De plus, comme on l'a fait remarquer, le ministère a perçu plusieurs millions de dollars et continue de s'efforcer d'obtenir le règlement des comptes toujours en souffrance.

Certes, les initiatives du ministère amélioreront la situation dans l'avenir immédiat, mais il faut continuer à assurer une surveillance à long terme pour minimiser les risques financiers relatifs à la dépollution.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

3. **Les règlements en matière d'assurance financière du ministère de l'Environnement doivent être modifiés pour remédier aux défaillances du système de perception et pour que le niveau d'assurance financière soit suffisant pour la sauvegarde de l'environnement à l'avenir. Par exemple, les installations polluantes doivent être tenues financièrement responsables. Ces mesures rehausseraient le niveau de garantie financière à long terme.**

Responsabilité financière

Il est indispensable de prendre les mesures nécessaires pour minimiser le risque financier pour la province au cas où une entreprise serait incapable de faire face à ses obligations financières ou serait insolvable. L'examen régulier des certificats par le ministère, à l'aide du Système intégré de la Division, aiderait à déceler les cas éventuels où la province devrait assumer le coût de la dépollution.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

4. **Le ministère de l'Environnement doit minimiser le risque financier éventuel pour la province, avant de délivrer un Certificat d'autorisation, en établissant le niveau requis d'assurance financière pour les différentes catégories d'entreprises.**

2.4. Application des lois

La *Loi sur la protection de l'environnement* est la principale loi du ministère qui confère aux agents environnementaux des pouvoirs et des fonctions en matière de réduction de la pollution. Leurs activités comprennent des mesures visant à contrôler, prévenir, réduire ou éliminer les sources de pollution, ainsi qu'à faire appliquer les lois. Plus de 20 000 cas de pollution sont signalés au ministère chaque année, et chaque année aussi, on entame un millier d'enquêtes officielles dans le cadre des activités de réduction de la pollution. Les peines vont de déclarations sommaires de culpabilité pour les infractions mineures à des peines plus importantes, conformément à la *Loi* pour les infractions plus graves.

2.4.1. Inspections

Les inspections sont un moyen important utilisé pour évaluer la conformité aux lois des installations. Elles jouent un rôle clé en favorisant la conformité de façon volontaire. Le ministère présente aux bureaux de district et aux bureaux régionaux les lignes directrices pour les inspections qu'il demande.

Le ministère avait un processus bien défini d'affectation du personnel afin de s'assurer que la sélection des installations inspectées se fondait sur les priorités en

fonction des risques les plus élevés. Toutefois, le nombre d'inspections demandées par le ministère a considérablement diminué depuis 1996. Le vérificateur provincial en a conclu que le ministère devrait envisager d'accroître ses activités d'inspection pour mieux assumer ses responsabilités selon la loi, et il lui a recommandé d'examiner des solutions et d'élaborer des méthodes afin d'accroître de façon importante le nombre d'inspections. Le ministère a répondu qu'il ciblerait de manière stratégique ses activités d'inspection de la conformité et de l'application des lois, tout en maintenant des inspections cycliques fondamentales[37].

Audiences du Comité

2.4.2. Fonctionnaires chargés de l'application des lois

Le Comité a abordé la question de la réduction du nombre de postes de fonctionnaires ministériels et de ses répercussions éventuelles sur la capacité du ministère à assumer son mandat en matière d'inspections[38]. Le ministère a confirmé qu'au cours de la dernière décennie les changements au niveau des ressources et de la dotation en personnel avaient été nombreux.

Les remaniements organisationnels ne s'étaient pas toujours soldés par des compressions d'effectifs. Par exemple, lors de la création de l'Agence ontarienne des eaux, 980 fonctionnaires avaient été mutés du ministère à l'Agence. Cela a donc causé une diminution du personnel du ministère, mais les postes de l'Agence sont restés des postes gouvernementaux[39]. Néanmoins, le ministère reconnaît qu'il y a eu des compressions d'effectifs en 1994-1995, 1995-1996 et 1996-1997. Il a expliqué ainsi la nature des compressions d'effectifs des dernières années :

> La partie la plus importante des compressions d'effectifs concernait notre personnel administratif et technique. Le secteur central du ministère, les inspecteurs de première ligne, est celui qui a subi le moins de compressions à cette époque[40].

Inspections des stations de traitement de l'eau

En 2000-2001, la Division des opérations a obtenu des ressources supplémentaires pour l'inspection des stations de traitement de l'eau. Cela correspondait au financement de 19 postes d'agent 2 (EO2) pendant neuf mois. Le personnel chargé des inspections des stations était qualifié et expérimenté. Le personnel employé à contrat dans le cadre de cette initiative, et dont l'expérience était limitée, ne dirigeait pas l'inspection des stations de traitement de l'eau. Il secondait le personnel plus expérimenté, comme les agents principaux de l'environnement qui, eux, effectuaient les inspections des stations de traitement de l'eau[41].

Le ministère a obtenu le financement de 68 postes temporaires pour l'Opération eau propre. Cinquante-quatre de ces employés sont affectés aux inspections et aux activités de mise en application des lois, six, aux Certificats d'autorisation, trois,

aux certificats et permis, et cinq, à la coordination de la gestion du projet[42]. Le financement est prévu pour environ huit mois pour ce projet[43].

Le ministère a suivi les plans de travail établis pour les inspections de l'eau. Alors qu'on ajoutait des ressources pour l'inspection des installations de traitement de l'eau, on a procédé aux autres inspections normalement[44]. Le personnel chargé de l'inspection des installations a pu compter sur les ressources de toute la Division, et on a rappelé pour quelque temps des inspecteurs qualifiés qui avaient pris leur retraite et à qui on a demandé de collaborer à l'inspection[45].

Stations d'épuration des eaux d'égout

Environ le quart des stations d'épuration des eaux d'égout sont inspectées chaque année, soit un cycle maximum de quatre ans pour l'ensemble. Par exemple, il avait été prévu d'en inspecter 176 en 2000-2001, mais le nombre vraiment inspecté n'a pas dépassé 169, soit 37 pour 100 des 458 stations d'épuration figurant actuellement dans le fichier du ministère[46].

Normes atmosphériques

Le Comité a fait remarquer qu'il existait de nouvelles normes de qualité de l'air et a demandé si les sociétés procéderaient à leur propre évaluation ou dans quelle mesure la province effectuerait des vérifications[47]. Le ministère a expliqué que, selon la nouvelle réglementation sur la surveillance et les rapports dans le cas de l'électricité, les sociétés doivent s'auto-évaluer et faire un rapport public sur les polluants désignés[48]. Les rapports se fondent sur les estimations ou les mesures préparées par la société sur les émissions[49]. Les renseignements fournis par l'industrie seront soumis à une vérification et le rapport de vérification sera rendu public. Le ministère procédera également à des vérifications à l'improviste, qui pourraient être motivées par des problèmes[50].

Il a été demandé au ministère de planifier ses travaux d'inspection sur les normes atmosphériques selon l'évaluation des risques, étant donné le volume d'inspections nécessaires. Il commencera donc par les installations titulaires de certificat et celles ayant le potentiel de risque le plus élevé pour l'environnement et la santé publique[51]. On trouvera dans les Annexes des renseignements complémentaires sur le nombre de condamnations enregistrées, d'inculpations et d'amendes.

2.4.3. Équipe d'intervention environnementale (SWAT)

Le ministère a amélioré sa stratégie en matière de conformité en se dotant d'une équipe d'intervention environnementale, qui faisait partie de son engagement principal de traiter des secteurs à problème et des pollueurs, dans le cadre de son mandat d'application des lois, en utilisant la meilleure technologie possible et des outils améliorés de gestion de l'information. Cette équipe n'inspecte pas toutes les sociétés et tous les secteurs, mais a plutôt une action stratégique.

L'équipe d'intervention est composée de 65 personnes, dont 30 inspecteurs, qui effectuent environ 1 000 inspections ciblées de façon stratégique chaque année.

Les inspections sectorielles entreprises depuis la fin de 2000 ont concerné 30 transporteurs de déchets solides et dangereux, et 40 ateliers de galvanoplastie. Ces inspections ont abouti à 29 ordonnances du ministère sur le terrain[52]. En Ontario, la majorité des entreprises respectent les normes du ministère de l'Environnement; cependant, celui-ci souligne que dans le secteur d'activités de l'équipe d'intervention SWAT, le taux de non-conformité dépasse 50 pour 100.

La sélection des secteurs à inspecter dépend de l'évaluation du risque le plus grave pour les citoyens et l'environnement, et repose sur un dialogue permanent avec les districts[53]. Le ministère a expliqué le rôle des districts dans la citation suivante, en faisant ressortir que les activités de l'équipe d'intervention sont complémentaires :

> Les districts effectuent ce que nous appelons les inspections cycliques fondamentales. Ce que nous essayons de faire avec le personnel des districts c'est de veiller à mener à bien des inspections dans tous les secteurs de programme ou tous les types d'établissements réglementés par le ministère et, donc, d'être présents dans tous ces secteurs.
>
> C'est le travail réalisé par les districts. Fondamentalement, cela leur permet d'évaluer la conformité à nos exigences et, en cas de non-conformité, de prendre des mesures pour la réduction de la pollution. Cela nous donne aussi l'occasion de faire un travail de sensibilisation, de nous assurer que les sociétés réglementées sont au courant des changements qui peuvent se produire dans la réglementation. Par ailleurs, ces inspections nous donnent aussi des renseignements qui pourront servir à l'élaboration d'autres règlements. C'est donc ce qui se produit au fil des ans dans nos bureaux de district[54].

Après les audiences du Comité en avril 2001, l'équipe d'intervention est devenue une unité permanente. On trouvera dans les Annexes des renseignements complémentaires sur la relation entre l'équipe d'intervention et les inspections régulières du ministère, l'application de la technologie de l'équipe et le nombre d'inspections/ordonnances en 2001.

2.4.4. Dotation en personnel (de 1996 à nos jours)

Le Comité s'est demandé si le niveau actuel de dotation en personnel et de ressources était suffisant pour permettre au ministère d'assumer ses responsabilités[55]. Il y a eu une baisse des effectifs consacrés aux inspections, et les contrats de certains se terminent en 2003. Le ministère a expliqué que les

ressources ne sont qu'un aspect des capacités de mise en application. Par exemple, il faut des modifications pour rationaliser les méthodes internes, y compris les modes de prestation des programmes, comme le partenariat avec des organismes[56].

Le ministère a engagé du personnel supplémentaire en cours d'année pour l'Opération eau propre et pour l'équipe d'intervention. Au total, au cours de l'année, il a eu l'autorisation d'engager 142 personnes et a reçu des crédits de 29 millions de dollars de plus qu'au cours de l'exercice antérieur. Il a maintenant une équipe d'intervention complète et a pu embaucher du personnel supplémentaire pour les inspections dans la Division des opérations[57].

Le ministère a fourni le tableau suivant sur le nombre d'inspecteurs pour la période de 1995 à 2001. Il illustre une baisse du nombre d'inspecteurs prévus au budget, de 211 à 174 sur cinq ans. En 2000-2001, 36 employés à contrat ont été engagés. Selon le ministère, la réduction du quart des effectifs était répartie sur tout le ministère, donc touchait plusieurs catégories d'employés, comme le personnel chargé des programmes et le personnel administratif.

Inspecteurs du ministère
(permanents et à contrat)[58]

Année	Nombre d'inspecteurs prévus au budget	Nombre d'inspecteurs à contrat
1995-1996	211	0
1996-1997	211	0
1997-1998	174	0
1998-1999	174	0
2000-2001	174	36*

*Remarque : Ce chiffre comprend 30 inspecteurs à contrat faisant partie de l'équipe d'intervention SWAT en 2000-2001. Ces postes sont devenus permanents pendant l'exercice 2001-2002. Environ six retraités ont été rengagés à contrat pendant l'été 2000 pour collaborer à l'inspection des stations municipales de traitement de l'eau.
Source : Mémoire du ministère de l'Environnement présenté au Comité permanent des comptes publics le 8 novembre 2001 (Annexe n° 02/01/057), et entrevue téléphonique du 12 février 2002 avec M. Burger, de la section de planification et d'évaluation du ministère de l'Environnement, et M. S. Carrasco, de la Division des opérations du ministère.

Lors de l'audience du 8 novembre 2001, le ministère a expliqué qu'il comptait 229 inspecteurs, soit 174 effectuant des inspections dans le cadre de leurs fonctions ordinaires, et 55 se consacrant exclusivement aux inspections. Ce dernier groupe comprend 25 inspecteurs responsables exclusivement des stations de traitement de l'eau et 30 membres permanents de l'équipe d'intervention[59]. Le ministère prévoit de consacrer environ 20 pour 100 du temps des agents environnementaux de district aux inspections planifiées[60].

Statistiques et prévisions en matière d'inspections

Les inspections sont programmées selon un cycle minimal. Dans les cas de non-conformité grave, des mesures correctives sont ordonnées et on réinspecte l'établissement l'année suivante, à moins qu'il n'existe un programme particulier pour remédier aux défaillances[61].

Au début de l'exercice 2001-2002, le ministère a reçu des crédits pour procéder à l'embauche de 25 nouveaux employés pour un contrat de deux ans, principalement pour l'inspection des stations de traitement de l'eau. Grâce à cela, le ministère a pu maintenir son cycle normal d'inspections et inspecter toutes les stations de traitement de l'eau, chaque année. La capacité du ministère à maintenir cette situation sans avoir à faire appel au personnel d'autres secteurs dépendra du financement après 2003[62].

Le ministère a fourni la ventilation suivante concernant les inspections pour la conformité, au cours des cinq dernières années, des différents types d'installations, y compris les inspections effectuées par l'équipe d'intervention SWAT[63] :

- Le nombre total d'inspections a augmenté régulièrement au cours des trois derniers cycles complets de planification du travail : 3 827 en 1998-1999, 4 182 en 1999-2000, et 4 268 en 2000-2001.
- Le nombre d'années-personnes affectées aux activités d'inspection proactives a régulièrement augmenté au cours des trois derniers cycles complets de planification du travail : 28,19 en 1998-1999, 33,32 en 1999-2000, et 43,04 en 2000-2001.
- Le nombre d'années-personnes affectées aux inspections des stations municipales de traitement de l'eau a régulièrement augmenté au cours des trois derniers cycles complets de planification du travail. En 2000-2001, on enregistrait 13,13 années-personnes pour ces inspections, comparativement à 2,36 en 1998-1999.
- Le nombre total d'inspections de stations d'épuration des eaux d'égout municipales a augmenté régulièrement au cours des trois derniers cycles complets de planification du travail : 145 en 1998-1999, 158 en 1999-2000, et 178 en 2000-2001.

Le Comité a cependant exprimé ses inquiétudes à l'égard de la baisse du nombre d'inspections, passé de 6 820 en 1995-1996 à 4 182 en 1999-2000. À la suite des audiences de novembre 2001, le ministère a confirmé, dans une note en date du 13 décembre 2001, que 6 820 inspections avaient été faites à sa demande pendant l'exercice 1995-1996, sans inclure les chiffres de l'unité du contrôle des émissions de véhicules et de l'équipe d'intervention SWAT[64].

Inspections (1995-2001) pour la conformité au niveau des districts du ministère de l'Environnement[65]

Année	Nombre d'inspections
1995-1996	6 820
1996-1997	4 953
1997-1998	4 792
1998-1999	3 827
1999-2000	4 182
2000-2001	4 268

Source : Note du ministère de l'Environnement au Comité permanent des comptes publics, en date du 13 décembre 2001, et mémoire supplémentaire du ministère en date du 4 octobre 2001.

Modification de la base de calcul pour les inspections

Le Comité a demandé des explications sur la fluctuation des chiffres relatifs aux inspections du ministère pendant la période 1995-2001 et a demandé à savoir si les statistiques étaient comparables d'année en année. Selon le ministère, les inspections n'ont pas été menées d'une manière uniforme d'un bout à l'autre de la province. Par exemple, certaines activités relatives aux inspections ne comptent plus comme inspections et le ministère adopte aujourd'hui une méthode plus stratégique.

Le ministère fournit ci-dessous une longue explication de ses statistiques relatives aux inspections :

> Autrefois, la façon dont le personnel des bureaux de district effectuait les inspections et choisissait les installations ou activités à inspecter dépendait des préoccupations et des besoins locaux.
>
> Vers le milieu des années 1990, la Division des opérations a entrepris un processus de planification annuelle du travail. Cela a lancé le mouvement vers une façon plus rigoureuse et normalisée de planifier les activités d'inspection, en établissant des priorités pour le type d'installations à inspecter. En conséquence, certaines activités qui comptaient auparavant comme inspections n'en faisaient plus partie. Par exemple, les visites de suivi pour vérifier l'installation de matériel dans des établissements qui avaient récemment reçu un Certificat d'autorisation ne faisaient plus partie des inspections du ministère.

> Le ministère a aussi adopté une approche plus stratégique de la façon dont il effectuait ses inspections. Ainsi, il allait concentrer ses efforts sur ce qui profiterait le plus à l'environnement et à la santé des citoyens. Résultat, il menait des inspections plus détaillées dans certains secteurs prioritaires et abandonnait les inspections dans d'autres. Par exemple, le ministère n'inspecte plus les bateaux de plaisance ni les marinas.
>
> L'utilisation de formulaires d'inspection normalisés et l'accent mis sur des secteurs prioritaires ont permis de donner au personnel des instructions plus claires concernant les exigences de l'inspection et d'obtenir des résultats plus uniformes. Le temps gagné a permis d'entreprendre des inspections plus approfondies. Cela a aussi uniformisé les règles du jeu pour les industries réglementées à l'échelle de la province.
>
> En ce qui concerne le tableau fourni par le ministère dans ma lettre [sous-ministre] du 13 décembre 2001, je dois confirmer que les chiffres reflètent les inspections annuelles. Ce qui a été dit ci-dessus concernant la nature des inspections pendant cette période visait à clarifier le degré de comparabilité[66].

Inspections actuelles et prévues

Le ministère a indiqué qu'il effectuerait 3 944 inspections par an au niveau des districts, plus 1 000 inspections confiées à l'équipe d'intervention SWAT, soit un total de 4 944 inspections annuelles pendant les trois prochaines années[67]. Le Comité a fait remarquer que ces chiffres étaient inférieurs à ceux de 1995-1996.

Ministère de l'Environnement
Inspections actuelles et prévues
pour la conformité

Inspections du ministère	Inspections 2000-2001	Inspections prévues 2001-2002
Bureaux de district	4 268	3 944
Équipe d'intervention (3,5 mois de fonctionnement 2000-2001)	78*	1 000
Total partiel	4 346	4 944
Unité du contrôle des émissions de véhicules**	4 194	4 500
Total	8 540	9 444

Source : Note du ministère de l'Environnement au Comité permanent des comptes publics, en date du 13 décembre 2001, et *Hansard* des comités, novembre, 2001 : p. 96.
Remarques : *L'équipe d'intervention environnementale (SWAT) était fonctionnelle depuis la fin décembre 2000 jusqu'à la fin mars 2001, soit moins de trois mois et demi pendant l'exercice.
**L'unité du contrôle des émissions de véhicules a été créée pendant l'été 1998 pour réaliser des inspections sur route des véhicules polluants.

Étant donné les mutations de personnel résultant des inspections obligatoires des stations municipales de traitement de l'eau en 2000-2001, le rapport de fin d'année du ministère indiquait que les objectifs d'inspection planifiée n'avaient pas été atteints dans les secteurs suivants : lieux d'élimination des déchets dangereux; installations de recyclage; déchets solides biodégradables municipaux; stations d'épuration des eaux d'égout transportées; pollueurs en dehors de la SMID; permis de prélever des eaux souterraines et permis de prélever des eaux de surface[68].

Recommandations du comité

Inspections

Le vérificateur provincial a conclu que le ministère devait augmenter considérablement le nombre d'inspections. À la fin de la vérification, le ministère avait précisé qu'il ciblerait stratégiquement ses inspections pour la conformité et ses activités de mise en application des lois tout en maintenant sa fonction fondamentale d'inspections cycliques. Comme on l'a fait remarquer, le personnel compte actuellement 229 inspecteurs. Les plans du ministère pour maintenir un niveau approprié d'inspections à l'avenir sont contenus dans la documentation supplémentaire fournie au Comité par le ministère (voir Annexes).

Le Comité a reconnu l'engagement du ministère à l'égard de la mise en application des lois; cependant, il lui demande de garantir ses engagements à l'égard des inspections par l'intermédiaire des bureaux de district et de l'équipe d'intervention SWAT, et ce, dans la durée.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

5. **Le ministère de l'Environnement doit évaluer les risques, examens et inspections pour la période 2001-2003 et faire un compte rendu au**

Comité permanent des comptes publics d'ici le 1er juin 2003 sur les mesures correctives prises pour augmenter le nombre d'inspections afin de réduire l'éventail de risques environnementaux.

Conformité aux demandes du Comité

Comme on l'a fait remarquer dans le Préambule du présent rapport, le ministère de l'Environnement n'a pas répondu en temps opportun à certaines demandes du Comité. Dans quelques cas, les renseignements fournis étaient moins que suffisants, par exemple en ce qui concerne l'explication du nombre d'inspections pour la conformité menées par le ministère.

Le Comité demande au ministère le maximum de collaboration et de soutien pendant les audiences et dans les rapports sur les vérifications dressés par le Bureau du vérificateur provincial. Le ministère est tenu de se plier à ces demandes, rapidement, en vertu de la *Loi sur l'Assemblée législative*. En refusant d'agir ainsi, il nuirait sérieusement à la démarche du Comité. En conclusion, le Comité ne souhaite pas voir ce genre d'obstacle à son travail se représenter à l'avenir.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

6. **Le ministère de l'Environnement doit examiner sa collaboration avec le Comité permanent des comptes publics, particulièrement en ce qui concerne la qualité des réponses fournies aux demandes de renseignements complémentaires. Le ministère doit répondre aux questions du Comité de façon beaucoup plus appropriée et plus rapidement.**

2.4.5. Règlement des infractions

Les lignes directrices du ministère quant à la conformité stipulent que les agents environnementaux évaluent rapidement l'importance de toute infraction afin de déterminer s'il s'agit d'une situation d'urgence, présentant un danger éventuel ou immédiat pour la santé ou les biens. Dans tous les autres cas de non-conformité, il existe des critères pour décider si des mesures volontaires ou obligatoires de réduction de la pollution sont nécessaires. Le vérificateur provincial a conclu qu'une application plus stricte des lois s'imposait.

Les lignes directrices du ministère donnent aux agents environnementaux la possibilité d'avoir recours à des mesures volontaires plutôt qu'obligatoires pour la conformité si les motifs de la décision sont documentés dans un rapport d'événement. On appliquait généralement des mesures volontaires, mais les motifs de la décision étaient rarement documentés.

Le vérificateur provincial a recommandé que, pour rendre plus rapides et plus efficaces les mesures pour la conformité, le ministère renforce ses activités. En réponse, le ministère a donné instruction au personnel sur le terrain d'avoir davantage recours aux mesures de réduction obligatoires. Tous les agents

provinciaux suivent actuellement une formation sur les nouveaux outils pour la mise en application des lois.

Audiences du Comité

Le discours du Trône de 2001 faisait allusion à l'importance d'une présence solide au niveau de la mise en application des lois. L'Étude de l'efficacité des programmes a mis en lumière la nécessité de clarifier et de renforcer l'utilisation de mesures obligatoires pour la conformité[69]. Le rapport intitulé *Managing the Environment* insistait sur la nécessité de maintenir une présence solide et mettait en lumière des changements importants dans les territoires de compétence utilisant les pratiques exemplaires en ce qui concerne la mise en application des lois[70].

Le ministère opère des modifications dans la gestion des infractions. Il donne la priorité aux inspections pour la conformité et à la mise en application des lois, tout en conservant les inspections fondamentales régulières[71]. Les mesures d'application des lois doivent être opportunes et efficaces dans le cadre de sa stratégie[72]. Les nouveaux outils et règlements et la visibilité des inspecteurs sont essentiels à la stratégie globale de mise en application des lois du ministère[73].

On relevait dans la réponse du ministère figurant dans le Rapport du vérificateur provincial que, en mars 2000, le personnel sur le terrain avait commencé à avoir plus souvent recours aux mesures obligatoires de réduction de la pollution, par exemple en émettant des ordonnances qui précisaient les mesures à prendre dans un délai déterminé. Selon le ministère, le nombre d'inculpations (qui comprend les chiffres de l'unité du contrôle des émissions de véhicules), de condamnations et d'amendes émises en 1999 et 2000 prouve son engagement à l'égard de l'application des lois. Le nombre d'inculpations a augmenté de 51 pour 100 entre 1998 et 1999 et de 48 pour 100 entre 1999 et 2000. Le nombre de condamnations a augmenté de 48 pour 100 en 1999 et de 26 pour 100 de plus l'année suivante[74].

Le ministère publie un rapport d'activités mensuel sur la mise en application des mesures de réduction des émissions pour s'assurer que les infractions ne restent pas impunies et qu'il y a un suivi rapide. On trouvera dans ce rapport un indicateur du pourcentage de cas réglés rapidement[75]. Le tableau ci-joint intitulé « Ministère de l'Environnement – Renseignements sur l'application des lois (1991-2000) » fournit les données sur les inculpations et les condamnations. Le ministère n'est pas tenu, de par la loi, de publier les ordonnances administratives; cependant, en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, ces renseignements doivent être à la disposition du public qui en fait la demande.

En conclusion, le Comité a noté que des mesures avaient été prises pour régler les infractions. De plus, le ministère a expliqué dans sa réponse à la vérification (2000) qu'il offre actuellement une formation à tous les agents provinciaux pour leur apprendre à utiliser les nouveaux outils de mise en application des lois prévus par la *Loi de 1998 modifiant des lois en ce qui concerne l'environnement.* Les nouveaux règlements prévoient des amendes administratives.

2.4.6. Infractions graves et infractions mineures

Selon les lignes directrices du ministère, les agents environnementaux doivent axer leurs efforts sur les aspects qui permettent d'obtenir les plus grands bienfaits pour la santé de l'environnement et des citoyens. Le vérificateur a constaté que la direction et le personnel du ministère estimaient que les seules infractions graves étaient celles qui avaient des conséquences négatives apparentes, comme les déversements. Parmi les infractions mineures, on comptait celles ayant trait aux mesures de prévention décrites dans la législation environnementale, même lorsque ces infractions, si elles ne font pas l'objet de mesures correctives, peuvent accroître le risque de conséquences graves pour l'environnement et la société.

Lors de l'évaluation de son programme d'inspections en 1999, le ministère a estimé que 51 des 58 types d'infractions constatées étaient mineures. Parmi les infractions jugées mineures, citons les cas où l'on a omis de prendre des échantillons des effluents ou de l'eau, ou l'absence de rapports à ce sujet, le recours à un exploitant non agréé, l'absence de plan d'urgence en cas de défaillance du système et l'exploitation d'installations de traitement de l'eau et des eaux usées sans respecter la fiche technique de l'autorisation. Toutefois, selon les circonstances, les infractions constatées pouvaient être graves, par exemple s'il s'agissait d'installations à haut risque et/ou si les exploitants avaient déjà commis d'autres infractions.

Le vérificateur provincial a recommandé que le ministère réduise au minimum les risques pour l'environnement et la santé en réévaluant ses règlements, ses méthodes et ses critères de détermination de la gravité des infractions, et qu'il s'assure que l'importance des mesures préventives est communiquée au personnel. En réponse, le ministère a fait savoir qu'il s'engageait à orienter ses efforts vers des mesures de prévention, le respect de la conformité et l'application des lois. Il met l'accent sur l'application de mesures obligatoires pour la conformité afin de répondre aux infractions, en augmentant le nombre d'ordonnances émises (par exemple, inspection éclair de toutes les stations municipales de traitement de l'eau). La Division des opérations doit revoir ses règlements et modes de fonctionnement afin de s'assurer que l'on applique de façon appropriée et uniforme les mesures pour la conformité dans tous les domaines.

Audiences du Comité

Dans le cadre de la stratégie pour la conformité, la *Loi de 1998 modifiant des lois en ce qui concerne l'environnement* renforce la protection environnementale, principalement les pouvoirs du ministère. Ceci inclut des amendes plus élevées, la capacité accrue de sécuriser des emplacements où des infractions environnementales avaient été commises, et le pouvoir de saisir des biens pour régler des amendes. Les enquêteurs et les agents veillant à la réduction de la pollution ont reçu une formation concernant l'utilisation de ces nouveaux outils de mise en application des lois[76]. La *Loi sanctionnant par les peines les plus sévères des infractions de nature environnementale*, votée en 2000, a permis

d'augmenter les amendes et les durées d'emprisonnement, et donne au ministère davantage de moyens pour dissuader les contrevenants[77].

Recommandation du Comité

L'examen, prévu par le ministère, de ses règlements et modes de fonctionnement contribuera à assurer l'utilisation uniforme et appropriée des outils d'évaluation de la conformité dans tous les cas d'infraction. Le Comité a conclu que des analyses des tendances étaient nécessaires pour évaluer la gestion globale des infractions par le ministère et le recours aux mesures de prévention.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

7. **L'examen, par le ministère de l'Environnement, de ses règlements et modes de fonctionnement relatifs à la gestion des infractions doit inclure une évaluation globale du recours aux instruments d'évaluation de la conformité dans les différents programmes. Des statistiques annuelles indiqueront les infractions et mesures correctives prises en temps opportun.**

2.4.7. Amendes impayées

Au cours des cinq dernières années, la valeur en dollars des amendes imposées aux contrevenants par les tribunaux pour des infractions environnementales s'est élevée à environ 1,5 million de dollars par an. Les amendes impayées totalisent plus de 10 millions de dollars, et on peut sérieusement mettre en doute l'effet de dissuasion des mesures d'application de la loi. Le ministère de l'Environnement est légalement autorisé à suspendre les Certificats d'autorisation des contrevenants qui ont des amendes impayées; néanmoins, il le fait rarement.

Le vérificateur provincial a recommandé que, pour être plus efficace dans la mise en application des lois environnementales et pour améliorer le recouvrement des amendes impayées, le ministère se renseigne sur les raisons de ces manquements. Il a légalement le pouvoir de suspendre les Certificats d'autorisation des contrevenants qui ne paient pas leurs amendes.

Le ministère a répondu que la responsabilité de la perception des amendes incombait au ministère du Procureur général et que, malgré tout, il appuiera la recommandation du vérificateur provincial visant à faire de la perception des amendes un élément de dissuasion pour les contrevenants.

Le personnel du ministère doit recevoir une formation sur les nouveaux processus de suspension des licences octroyées par le ministère pour inciter au paiement des amendes imposées par les tribunaux. Les enquêteurs ont reçu une formation qui leur permet de confisquer les biens des accusés qui ont été saisis par le gouvernement à la suite de leur condamnation ou du non-paiement d'une amende. Le ministère a discuté de la façon d'assurer le plus efficacement possible le suivi du paiement des amendes aux tribunaux. Ainsi, il disposera des renseignements nécessaires pour la suspension de licences et la confiscation de biens, dans le but d'inciter les gens à payer leurs amendes.

Audiences du Comité

Le ministère a précisé le nombre d'inculpations, de condamnations et d'amendes pour la période de 1991 à 2000. Selon le tableau intitulé *Renseignements sur l'application des lois* (1991-2000), le nombre d'inculpations ces dernières années approche le niveau du début des années 1990, et la tendance en ce qui concerne les condamnations est la même[78].

Le ministère a conclu que les sommes impayées atteignaient entre 7 et 9 millions de dollars, et il espère que la situation sera réglée d'ici la fin de l'année[79].

Recommandation du Comité

Le Comité est de l'avis du ministère : il faut enquêter sur les amendes impayées et suspendre les autorisations environnementales des contrevenants. Le ministère s'est engagé à avoir recours aux outils à sa disposition pour percevoir les amendes, espérant ainsi dissuader les contrevenants.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

8. **Le ministère de l'Environnement doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics d'ici le 31 juillet 2002 à propos de son engagement d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour recouvrer les amendes afin de dissuader les auteurs d'infractions environnementales. Le rapport doit inclure des précisions sur les amendes payées et les plans du ministère pour les sommes toujours en souffrance.**

3. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

1. Le ministère de l'Environnement doit évaluer le plus tôt possible le Système intégré de la Division (SID) pour déterminer s'il permettra à son personnel de savoir s'il faut modifier un certificat pour y ajouter des modalités et exigences, d'établir des plans d'action accompagnés d'un calendrier lorsque les certificats doivent être modifiés et d'effectuer les modifications rapidement et efficacement.

   Après avoir évalué la base de données du SID, le ministère doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur son impact global et fournir ses plans détaillés pour la modification des Certificats d'autorisation.

2. La mise au point finale de l'accord de collaboration du ministère de l'Environnement et le lancement du projet pilote doivent être une priorité. Le ministère doit ensuite faire rapport de ses conclusions au Comité permanent des comptes publics, en prêtant attention à des questions comme l'amélioration constante du rendement pour dépasser les normes minimales.

3. Les règlements en matière d'assurance financière du ministère de l'Environnement doivent être modifiés pour remédier aux défaillances du système de perception et pour que le niveau d'assurance financière soit suffisant pour la sauvegarde de l'environnement à l'avenir. Par exemple, les installations polluantes doivent être tenues financièrement responsables. Ces mesures rehausseraient le niveau de sécurité financière à long terme.

4. Le ministère de l'Environnement doit minimiser le risque financier éventuel pour la province, avant de délivrer un Certificat d'autorisation, en établissant le niveau requis d'assurance financière pour les différentes catégories d'entreprises.

5. Le ministère de l'Environnement doit évaluer les risques, examens et inspections pour la période 2001-2003 et faire un compte rendu au Comité permanent des comptes publics d'ici le 1er juin 2003 sur les mesures correctives prises pour augmenter le nombre d'inspections afin de réduire l'éventail de risques environnementaux.

6. Le ministère de l'Environnement doit examiner sa collaboration avec le Comité permanent des comptes publics, particulièrement en ce qui concerne la qualité des réponses fournies aux demandes de renseignements complémentaires. Le ministère doit répondre aux questions du Comité de façon beaucoup plus appropriée et plus rapidement.

7. L'examen, par le ministère de l'Environnement, de ses règlements et modes de fonctionnement relatifs à la gestion des infractions doit inclure une évaluation globale du recours aux instruments d'évaluation de la conformité dans les différents programmes. Des statistiques annuelles indiqueront les infractions et mesures correctives prises en temps opportun.

8. Le ministère de l'Environnement doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics d'ici le 31 juillet 2002 à propos de son engagement d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour recouvrer les amendes afin de dissuader les auteurs d'infractions environnementales. Le rapport doit inclure des précisions sur les amendes payées et les plans du ministère pour les sommes toujours en souffrance.

ANNEXES DU COMITÉ

Annexe du Comité n° 02/01/047, déposée le 18 octobre 2001, intitulée « Réponse au Comité permanent des comptes publics sur la Section 3.06 du Rapport spécial du vérificateur provincial » avec un document du ministère de l'Environnement en date du 4 octobre 2001.

Annexe du Comité n° 02/01/057, déposée le 8 novembre 2001, intitulée « Réponse aux questions du vérificateur provincial relatives au mémoire du ministère de l'Environnement en date du 17 octobre 2001 ».

ANNEXE : Tableau intitulé « Ministère de l'Environnement - Renseignements sur l'application des lois (1991-2000) »

BIBLIOGRAPHIE

[1] Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario, *Rapport spécial 2000 sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources* (Toronto : Le Bureau, novembre 2000), p. 129-130.
[2] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001)*: 1.
[3] Executive Resources Group, *Managing the Environment – A Review of Best Practices* (Toronto, The Executive Resources Group, January 2001), p. 1.
[4] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001)*: 3.
[5] Ibid., p. 13.
[6] Ibid., p. 3.
[7] Ibid., p. 3 et 4.
[8] Ibid., p. 9.
[9] Ibid.
[10] Ibid.
[11] Ibid.
[12] Ibid., p. 12.
[13] Ibid.
[14] Ibid., p. 13.
[15] Ibid.
[16] Ibid., p. 14.
[17] Ibid., p. 1.
[18] Réponse du ministère de l'Environnement, le 4 octobre 2001, à la lettre du 10 septembre 2001 du Comité permanent des comptes publics ayant pour objet la Section 3.06 du *Rapport spécial 2000* du vérificateur provincial.
[19] Réponse du ministère de l'Environnement, le 4 octobre 2001, à la lettre du 10 septembre 2001 du Comité permanent des comptes publics ayant pour objet la Section 3.06 du *Rapport spécial 2000* du vérificateur provincial.
[20] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001)*: 2.
[21] Ibid., p. 1 et 2.
[22] Ibid., p. 11.
[23] Ibid.
[24] Ibid.
[25] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001)*: 96.
[26] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001)*: 10.
[27] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001)*: 95 et 96.
[28] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001)*: 10.
[29] Ibid.
[30] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001)*: 96.
[31] Ibid., p. 95.
[32] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001)*: 14.
[33] Ibid.
[34] Ibid.
[35] Ibid.
[36] Réponse du ministère de l'Environnement, le 4 octobre 2001, à la lettre du 10 septembre 2001 du Comité permanent des comptes publics ayant pour objet la Section 3.06 du *Rapport spécial 2000* du vérificateur provincial.

[37] L'expression « inspections cycliques fondamentales » est expliquée dans l'Annexe.
[38] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 7.
[39] Ibid., p. 8.
[40] Ibid.
[41] Ce renseignement a été fourni au Comité permanent des comptes publics dans une lettre du ministère de l'Environnement en date du 29 mai 2001.
[42] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 8 et 9.
[43] Ibid., p. 9.
[44] Ibid., p. 5.
[45] Ibid., p. 11.
[46] Ibid., p. 5.
[47] Ce renseignement a été fourni au Comité permanent des comptes publics dans une lettre du ministère de l'Environnement en date du 29 mai 2001.
[48] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 28.
[49] Ibid., p. 6 et 7.
[50] Ibid., p. 7.
[51] Ibid., p. 11.
[52] Ibid., p. 2.
[53] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001): 88.*
[54] Ibid.
[55] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 8.
[56] Ibid., p. 10.
[57] Ibid., p. 5.
[58] Ibid., p. 90.
[59] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001:):* 90.
[60] Ibid., p. 99.
[61] Ibid., p. 87.
[62] Ibid., p. 90.
[63] Réponse du ministère de l'Environnement, le 4 octobre 2001, à la lettre du 10 septembre 2001 du Comité permanent des comptes publics ayant pour objet la Section 3.06 du *Rapport spécial 2000* du vérificateur provincial.
[64] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001:):* 97.
[65] Réponse du 8 novembre 2001 du ministère de l'Environment à des questions supplémentaires du Comité permanent des comptes publics découlant du mémoire du ministère en date du 4 octobre 2001 (Annexe n° 02/01/057).
[66] Lettre du ministère de l'Environnement au président du Comité permanent des comptes publics, en date du 8 mars 2002 relativement à la Section 3.06 du *Rapport spécial 2000* du Bureau du vérificateur provincial.
[67] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (8 November 2001):* 99.
[68] Réponse du 4 octobre 2001 du ministère de l'Environnement à la lettre du 10 septembre 2001 du Comité permanent des comptes publics relativement à la Section 3.06 du *Rapport spécial 2000* du Bureau du vérificateur provincial..
[69] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Official Report of Debates (Hansard), Second Session, 37th Parliament (26 April 2001):* 5.
[70] Ibid., p. 3.
[71] Ibid., p. 2 et 3.
[72] Ibid., p. 2.
[73] Ibid., p. 4.

[74] Ibid.
[75] Ibid., p. 3.
[76] Ibid., p. 2.
[77] Ibid.
[78] Ibid., p. 10.
[79] Ibid. p. 15.

ANNEXE

Ministère de l'Environnement
Renseignements sur l'application des lois
(1991-2000)

Annexe

Ministère de l'Environnement
Renseignements sur l'application des lois
(1991-2000)

Activité	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre de dossiers de la Couronne soumis	321	315	339	316	196	143	145	204	351	391
Nombre d'inculpations de société	926	916	647	694	430	416	463	452	718	839
Nombre d'inculpations de particulier	971	1 242	927	946	615	342	488	353	498	957
Total des inculpations	1 897	2 158	1 574	1 640	1 045	758	951	805	1 216	1 796
Nombre de condamnations de société	388	352	246	284	230	162	215	243	389	356
Nombre de condamnations de particulier	335	426	248	362	274	204	203	171	222	414
Total des condamnations	723	778	494	646	504	366	418	414	611	770
Amendes des sociétés	2 000 000 $	2 500 000 $	1 600 000 $	1 500 000 $	1 800 000 $	750 535 $	760 100 $	622 325 $	1 200 000 $	2 300 000 $
Amendes des particuliers	400 700 $	928 577 $	487 270 $	832 269 $	1 200 000 $	453 499 $	195 760 $	241 515 $	340 150 $	748 825 $
Total des amendes	2 500 000 $	3 400 000 $	2 100 000 $	2 400 000 $	3 000 000 $	1 200 000 $	955 860 $	863 840 $	1 500 000 $	3 000 000 $

Source : Ministère de l'Environnement
Pièces jointes : Lettre du 29 mai 2001 au Comité permanent des comptes publics

Annexe

Ministère de l'Environnement
Renseignements sur l'application des lois
(1991-2000)

Activité	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre de dossiers de la Couronne soumis	321	315	339	316	196	143	145	204	351	391
Nombre d'inculpations de société	926	916	647	694	430	416	463	452	718	839
Nombre d'inculpations de particulier	971	1 242	927	946	615	342	488	353	498	957
Total des inculpations	1 897	2 158	1 574	1 640	1 045	758	951	805	1 216	1 796
Nombre de condamnations de société	388	352	246	284	230	162	215	243	389	356
Nombre de condamnations de particulier	335	426	248	362	274	204	203	171	222	414
Total des condamnations	723	778	494	646	504	366	418	414	611	770
Amendes des sociétés	2 000 000 $	2 500 000 $	1 600 000 $	1 500 000 $	1 800 000 $	750 535 $	760 100 $	622 325 $	1 200 000 $	2 300 000 $
Amendes des particuliers	400 700 $	928 577 $	487 270 $	832 269 $	1 200 000 $	453 499 $	195 760 $	241 515 $	340 150 $	748 825 $
Total des amendes	2 500 000 $	3 400 000 $	2 100 000 $	2 400 000 $	3 000 000 $	1 200 000 $	955 860 $	863 840 $	1 500 000 $	3 000 000 $

Source : Ministère de l'Environnement
Pièces jointes : Lettre du 29 mai 2001 au Comité permanent des comptes publics